

UNIwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji

Olga Kazalska

Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego

Praca napisana pod kierunkiem
prof. UW dr. hab. Ryszarda Piotrowskiego
w Instytucie Nauk o Państwie i Prawie

Warszawa 2019

Streszczenie

Niniejsze opracowanie zostało poświęcone zagadnieniu funkcji sygnalizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego oraz jej roli w procesie prawotwórczym. Od rozpoczęcia swojej działalności w 1986 r., polski sąd konstytucyjny jest wyposażony w szereg powiązanych ze sobą funkcjonalnie kompetencji do sygnalizowania nieprawidłowości w systemie prawa. Składają się one na funkcję sygnalizacyjną Trybunału Konstytucyjnego i stanowią dopełnienie realizowanej przez niego funkcji kontrolnej. Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany do informowania Sejmu i Senatu oraz innych organów władzy państwowej o istotnych problemach wynikających ze swojej działalności i orzecznictwa, a także sygnalizowania Sejmowi i Senatowi oraz innym organom stanowiącym prawo o istnieniu uchybień i luk w systemie prawa, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Praca stanowi próbę kompleksowego ujęcia i uporządkowania zagadnień dotyczących funkcji sygnalizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego: określenia charakteru ustrojowego kompetencji sygnalizacyjnej, wyróżnienia i usystematyzowania poszczególnych kompetencji sygnalizacyjnych, scharakteryzowania ich, zbadania ich genezy oraz dokonania analizy sposobu korzystania z nich przez Trybunał, przede wszystkim w formie postanowień sygnalizacyjnych.

Słowa kluczowe

prawo konstytucyjne, Trybunał Konstytucyjny, sygnalizacja, funkcja sygnalizacyjna,
postanowienie sygnalizacyjne, luka w prawie, uchybienie w prawie

Tytuł pracy w języku angielskim

Signaling Function of the Polish Constitutional Tribunal

Spis treści

WYKAZ WAŻNIEJSZYCH SKRÓTÓW I SKRÓTOWCÓW	7
WPROWADZENIE	10
1. Uzasadnienie wyboru tematyki badawczej	10
2. Problematyka i główne założenia pracy	11
3. Podstawowe cele badawcze	18
4. Systematyka pracy	19
5. Metodologia pracy	23
ROZDZIAŁ I. SĄDOWNICTWO KONSTYTUCYJNE W SYSTEMIE PODZIAŁU I RÓWNOWAŻENIA SIĘ WŁADZ.....	24
1. Koncepcja podziału i równowagi władz w demokratycznym państwie prawnym	24
2. Geneza sądowej kontroli konstytucyjności prawa	28
3. Współczesne sądownictwo konstytucyjne. Rozwiązania modelowe	33
4. Koncepcje sądownictwa konstytucyjnego w Polsce okresu międzywojennego	37
5. Kompetencje Rady Państwa w zakresie kontroli konstytucyjności i wykładni prawa...44	
6. Wprowadzenie Trybunału Konstytucyjnego do polskiego systemu ustrojowego	50
7. Trybunał Konstytucyjny w czasie przemian ustrojowych	56
8. Prymat Konstytucji RP z 1997 r. w hierarchicznym systemie źródeł prawa	61
9. Rola ustrojowa Trybunału Konstytucyjnego w Konstytucji RP z 1997 r.	68
9.1. Status sędziego Trybunału Konstytucyjnego	72
9.2. Organizacja wewnętrzna Trybunału Konstytucyjnego	75
9.3. Moc prawna i rodzaje orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego	76
10. Podsumowanie.....	86
ROZDZIAŁ II. KOMPETENCJE SYGNALIZACYJNE JAKO ELEMENT HAMOWANIA I RÓWNOWAŻENIA SIĘ WŁADZ.....	90
1. System podziału i równoważenia się władz w Konstytucji RP z 1997 r.	90
2. Funkcja kontrolna w systemie hamowania i równoważenia się władz	95
3. Wyodrębnienie funkcji sygnalizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego	102

4. Funkcja sygnalizacyjna jako dopełnienie funkcji kontrolnej.....	105
5. Kompetencje sygnalizacyjne w polskim modelu rządów zrównoważonych	108
6. Kompetencje sygnalizacyjne jako wyraz zasady współdziałania władz.....	110
7. Kompetencje sygnalizacyjne przyznawane innym organom władzy publicznej	115
7.1. Kompetencje sygnalizacyjne Sądu Najwyższego	115
7.2. Kompetencje sygnalizacyjne Naczelnego Sądu Administracyjnego.....	122
7.3. Kompetencje sygnalizacyjne Rzecznika Praw Obywatelskich	127
7.4. Kompetencje sygnalizacyjne Rzecznika Praw Dziecka	133
7.5. Kompetencje sygnalizacyjne Krajowej Rady Sądownictwa	137
7.6. Kompetencje sygnalizacyjne Najwyższej Izby Kontroli.....	142
7.7. Kompetencje sygnalizacyjne Narodowego Banku Polskiego	145
7.8. Kompetencje sygnalizacyjne Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji	148
7.9. Kompetencje sygnalizacyjne Rady Mediów Narodowych.....	154
8. Kompetencje sygnalizacyjne sądów konstytucyjnych na świecie	158
9. Podsumowanie	165
 ROZDZIAŁ III. UKSZTAŁTOWANIE KOMPETENCJI SYGNALIZACYJNYCH TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO W LATACH 1985-2018	
1. Kompetencje sygnalizacyjne Rady Państwa	168
2. Kompetencje sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego w ustawie z 1985 r.	182
4. Kompetencje sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego w ustawie z 1997 r.	205
5. Kompetencje sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego w ustawie z 2015 r.	222
6. Kompetencje sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego w ustawie z 22 lipca 2016 r.	235
7. Kompetencje sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego w ustawie z 30 listopada 2016 r.	238
8. Podsumowanie	255

ROZDZIAŁ IV. INFORMOWANIE O PROBLEMACH WYNIKAJĄCYCH Z DZIAŁALNOŚCI I ORZECZNICTWA	259
1. Konstrukcja i zakres przedmiotowy sygnalizacji <i>sensu largo</i>	259
2. Charakter prawny wystąpienia z sygnalizacją <i>sensu largo</i>	265
3. Adresaci sygnalizacji <i>sensu largo</i>	270
4. Forma sygnalizacji <i>sensu largo</i>	272
5. Systematyka i treść pisemnych informacji Trybunału Konstytucyjnego	275
6. Problemy sygnalizowane podczas corocznego Zgromadzenia Ogólnego	277
7. Problemy sygnalizowane podczas wystąpień Prezesa TK w Sejmie i w Senacie	280
8. Procedura zapoznania się przez Sejm i Senat z informacją	285
9. Podsumowanie	293
ROZDZIAŁ V. SYGNALIZOWANIE UCHYBIEŃ I LUK W PRAWIE	297
1. Konstrukcja sygnalizacji <i>sensu stricto</i>	297
2. Przedmiot sygnalizacji <i>sensu stricto</i>	302
2.1. Założenie o zupełności i spójności systemu prawa	305
2.2. Reguły wykładni prawa i wnioskowań prawniczych	308
2.3. Luka w prawie	313
2.3.1. Ujęcie doktrynalne	313
2.3.2. Luka a zaniechanie prawodawcze	319
2.3.3. Luka a pominięcie prawodawcze	328
2.4. Uchybienie w prawie	331
3. Postanowienia sygnalizacyjne	336
4. Sygnalizacje punktowe	349
5. Analiza postanowień sygnalizacyjnych wydanych w latach 1985-2018	357
5.1. Postanowienia sygnalizacyjne wydane na gruncie ustawy z 1985 r.	357
5.2. Postanowienia sygnalizacyjne wydane na gruncie ustawy z 1997 r.	373

5.3. Postanowienia sygnalizacyjne wydane na gruncie ustawy z 30 listopada 2016 r.	420
6. Ocena działalności sygnalizacyjnej <i>sensu stricto</i> Trybunału Konstytucyjnego	426
6.1. Liczba wydanych postanowień sygnalizacyjnych	426
6.2. Materia sprawy głównej, na której tle wydano postanowienie sygnalizacyjne ..	428
6.3. Moment wydania postanowienia sygnalizacyjnego.....	431
6.4. Materia postanowień sygnalizacyjnych.....	433
6.4.1. Materia sygnalizacji wydanych na gruncie ustawy z 1985 r.	434
6.4.2. Materia sygnalizacji wydanych na gruncie ustawy z 1997 r.	437
6.4.3. Materia sygnalizacji wydanych na gruncie ustawy z 30 listopada 2016 r.	440
6.5. Adresaci postanowień sygnalizacyjnych.....	444
7. Stan realizacji postanowień sygnalizacyjnych przez organy prawotwórcze	446
7.1. Skuteczność sygnalizacji i inicjator zmian.....	446
7.1.1. Sygnalizacje skierowane do Sejmu	448
7.1.2. Sygnalizacje skierowane do Rady Ministrów	452
7.1.3. Sygnalizacje skierowane do ministra	456
7.2. Ocena stanu realizacji postanowień sygnalizacyjnych	458
7.3. Problem zaległości w wykonywaniu postanowień sygnalizacyjnych	463
8. Podsumowanie	486
WNIOSKI.....	491
BIBLIOGRAFIA.....	497
1. Opracowania naukowe	497
2. Materiały źródłowe.....	509
3. Akty normatywne i projekty aktów prawnych	512
4. Orzecznictwo.....	521
5. Spis tabel i wykresów.....	525
6. Materiały dodatkowe	526

WYKAZ WAŻNIEJSZYCH SKRÓTÓW I SKRÓTOWCÓW

Dziennik Ustaw, Dz. U. – Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej

Kodeks cywilny, Kc – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, z późn. zm.)

Kodeks karny wykonawczy – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 676, z późn. zm.)

Kodeks karny, Kk – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1600, z późn. zm.)

Kodeks postępowania cywilnego, Kpc – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, z późn. zm.)

Kodeks postępowania karnego, Kpk – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1987, z późn. zm.)

Kodeks pracy, Kp – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 917, z późn. zm.)

Kodeks rodzinny i opiekuńczy – ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2017 r. poz. 682, z późn. zm.)

Kodeks spółek handlowych – ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 505, z późn. zm.)

Kodeks wyborczy – ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 684)

Kodeks wykroczeń – ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r. poz. 821)

Konstytucja PRL – Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1976 r. poz. 36, z późn. zm.)

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483, z późn. zm.)

KRRiT – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji

KRS – Krajowa Rada Sądownictwa

Monitor Polski, M.P. – Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski"

MS – Minister Sprawiedliwości

NBP – Narodowy Bank Polski

NIK – Najwyższa Izba Kontroli

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

PG – Prokurator Generalny

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, z późn. zm.)

Prawo o ustroju sądów administracyjnych – ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2107, z późn. zm.)

Prawo o ustroju sądów powszechnych – ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 52, z późn. zm.)

Regulamin Sejmu – uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r. poz. 32, z późn. zm.)

Regulamin Senatu – uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu (M.P. z 2018 r. poz. 846)

Regulamin z 1985 r. – Regulamin czynności Trybunału Konstytucyjnego, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały Trybunału Konstytucyjnego w pełnym składzie z dnia 16 grudnia 1985 r. (niepublikowana, stanowi załącznik nr 1 do niniejszej pracy)

Regulamin z 1993 r. – Regulamin czynności Trybunału Konstytucyjnego, stanowiący załącznik do uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 1993 r. (niepublikowana), stanowi załącznik nr 3 do niniejszej pracy

Regulamin z 1997 r. – regulamin Trybunału Konstytucyjnego, stanowiący załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 1997 r. w sprawie regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M.P. z 2001 r. poz. 668, z późn. zm.)

Regulamin z 2006 r. – Regulamin Trybunału Konstytucyjnego, stanowiący załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 720)

Regulamin z 2015 r. – Regulamin Trybunału Konstytucyjnego, stanowiący załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 września 2015 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 823)

Regulamin z 2017 r. – Regulamin Trybunału Konstytucyjnego, stanowiący załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 767)

RM – Rada Ministrów

RMN – Rada Mediów Narodowych

RPD – Rzecznik Praw Dziecka

RPO – Rzecznik Praw Obywatelskich

SN – Sąd Najwyższy

Trybunał, TK – Trybunał Konstytucyjny

Uchwała z 1979 r. – uchwała Rady Państwa z dnia 14 lipca 1979 r. w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją oraz ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw (M.P. poz. 113)

Uchwała z 1987 r. – uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 1987 r. w sprawie wykładni przepisów dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny, postępowania sygnalizacyjnego i zdania odrębnego oraz zmiany uchwały pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego w części dotyczącej regulaminu czynności (niepublikowana), stanowi załącznik nr 2 do niniejszej pracy

Ustawa z 1985 r. – ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1991 r. poz. 470, z późn. zm.)

Ustawa z 1997 r. – ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 643, z późn. zm.)

Ustawa z 2015 r. – ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293)

Ustawa z 22 lipca 2016 r. – ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157)

Ustawa z 30 listopada 2016 r. – ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, z późn. zm.)

WPROWADZENIE

1. Uzasadnienie wyboru tematyki badawczej

Mimo, że od początku swojego istnienia Trybunał Konstytucyjny był wyposażony w kompetencje do sygnalizowania nieprawidłowości w systemie prawa, z których nieustannie korzysta, instytucji tej nie została poświęcona do tej pory żadna kompleksowa analiza naukowa. Dlatego też uzasadnione jest podjęcie tytułowego zagadnienia w formie monograficznej. W doktrynie prawa konstytucyjnego sporadycznie wspomina się o kompetencjach sygnalizacyjnych Trybunału Konstytucyjnego. Tym rzadziej w opracowaniach naukowych wyróżnia się jego funkcję sygnalizacyjną. W literaturze przedmiotu wzmianka o powierzeniu sądowi konstytucyjnemu funkcji sygnalizacyjnej pojawia się w opracowaniu prof. Leszka Garlickiego i prof. Janusza Trzcińskiego, poświęconym uregulowaniu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1995 r.¹, a następnie w komentarzu ich autorstwa do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r.² Tym bardziej brakuje analiz naukowych podejmujących problematykę poszczególnych typów sygnalizacji Trybunału Konstytucyjnego – realizowanych w postaci corocznych informacji o problemach wynikających z działalności i orzecznictwa, przedstawianych w formie postanowień sygnalizacyjnych, czy też zawartych niekiedy w uzasadnieniach orzeczeń sygnalizacjach punktowych.

Najczęściej tematyka sygnalizacji trybunalskiej podnoszona jest w odniesieniu do konkretnego problemu prawnego, który stanowił jej przedmiot. Przykładowo, dr Krzysztof Kurowski podejmuje polemikę z głosowanym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 stycznia 2014 r. (K 51/12) w sprawie procedury wygaśnięcia mandatu wójta, w związku z którym zostało następnie wydane postanowienie sygnalizacyjne³. Szerszą perspektywę na kompetencje sygnalizacyjne Trybunału, widziane jako pewien zespół funkcjonalnie powiązanych kompetencji, ukazał tekst mgr Macieja Taraska z Katedry Prawa

¹ L. Garlicki, J. Trzciński, Trybunał Konstytucyjny. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, Warszawa 1996, s. 51.

² Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 roku, Warszawa 1999, s. 53.

³ K. Kurowski, Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 stycznia 2014 r., sygn. akt K 51/12, Studia Wyborcze 2015, t. 19, s. 127-135; zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. akt S 1/14.

Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, dotyczący problematyki zaniechań legislacyjnych⁴. Podobne spojrzenie zaprezentowano w artykule mgr Jana Uniejewskiego i mgr Anny Pazury z Katedry Prawa Konstytucyjnego i Integracji Europejskiej Wydziału Prawa i Administracji na Uniwersytecie Szczecińskim⁵, którego przedmiotem jest propozycja uregulowania kompetencji sygnalizacyjnych w prezydenckim projekcie ustawy z dnia 11 lipca 2013 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁶. Istotny wkład stanowi analiza postanowień sygnalizacyjnych wydanych przez Trybunał w latach 2009-2013, której dokonał dr Paweł Kuczma⁷. Jego postulat o nadanie kompetencjom sygnalizacyjnym Trybunału Konstytucyjnego rangi konstytucyjnej jest zaczątkiem do szerszego omówienia tej problematyki, a zarazem inspiracją do powstania niniejszego opracowania⁸. W publikacji Wykonywanie orzeczeń trybunału konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa, zagadnienie postanowień sygnalizacyjnych Trybunału Konstytucyjnego rozwinął prof. Adam Sulikowski z Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego w rozdziale poświęconym ich założeniom instytucjonalnym, praktyce i wykonywaniu⁹.

2. Problematyka i główne założenia pracy

Niniejsze opracowanie zostało poświęcone zagadnieniu funkcji sygnalizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego oraz jej roli w procesie prawotwórczym. We współczesnych państwach demokratycznych, organom władzy publicznej przyznawane są niekiedy – w ramach wykonywanej przez nie funkcji kontrolnej – kompetencje sygnalizacyjne. Norma kompetencyjna upoważnia, a czasem wręcz zobowiązuje, organ władzy publicznej do

⁴ M. Tarasek, Trybunał Konstytucyjny a kontrola zaniechań legislacyjnych, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2014, nr 1, s. 259-276.

⁵ J. Uniejewski, A. Pazura, Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego – stan obecny a projektowane zmiany, *Przegląd Sejmowy* 2015, nr 5, s. 99-116.

⁶ Zob. przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy z dnia 11 lipca 2013 r. o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 1590).

⁷ P. Kuczma, Orzecznictwo sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego w latach 2009-2013, *Przegląd Prawa i Administracji* 2013, nr 95, s. 83 - 97.

⁸ Zob. P. Kuczma, Konstytucjonalizacja funkcji sygnalizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego [w:] Aktualne problemy reform konstytucyjnych, S. Bożyk (red. nauk.), Białystok 2013, s. 235-250.

⁹ A. Sulikowski, Postanowienia sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego. Założenia instytucjonalne, praktyka, wykonywanie [w:] Wykonywanie orzeczeń trybunału konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa, K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska (red.), Warszawa 2013, s. 257-281.

dokonania **sygnalizacji** – zawiadomienia innych podmiotów o dostrzeżonych, podczas realizacji swoich naczelnych zadań, naruszeniach prawa (zarówno w trakcie jego tworzenia, jak i w drodze jego stosowania przez organy)¹⁰. Jest to jednostronna informacja, alarmująca o stwierdzonych nieprawidłowościach w działaniach organów państwowych, przekazywana innym organom w celu zapewnienia ochrony przed monopolizacją i nadużyciem władzy.

Mając na uwadze poglądy przedstawicieli nauki prawa publicznego i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, **kompetencja do sygnalizowania** rozumiana będzie w niniejszej pracy, jako wynikające z przepisu prawa upoważnienie organu władzy publicznej do podjęcia pewnego działania, dokonania określonej czynności konwencjonalnej¹¹ – poinformowania właściwych podmiotów o nieprawidłowościach, zaobserwowanych w toku wykonywania swoich obowiązków¹². Upoważnienie to wchodzi w skład zespołu praw i obowiązków (zbioru kompetencji) tego podmiotu – z *jednoczesnym wskazaniem prawnych form działania organu*¹³, a więc bardzo ogólnie rozumianego prawa do rozstrzygania spraw w określonym zakresie¹⁴.

Zgodnie z funkcjonującym na gruncie teorii prawa i poszczególnych dogmatyk poglądem, istotę kompetencji (normy kompetencyjnej) stanowi *zdolność, możliwość działania, upoważnienie do działania*¹⁵. Działania te mają, co do zasady, władczy charakter i są związane z wydawaniem aktów prawnie wiążących, które mogą ingerować w sferę prawnie

¹⁰ Por. P. Kuczma, Konstytucjonalizacja funkcji sygnalizacyjnej..., op. cit., s. 235; zob. także: J. Repel, Instytucja sygnalizacji w postępowaniu sędziowsko-administracyjnym [w:] Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcieskiego, R. Balicki, M. Masternak-Kubiak (red. nauk.), Warszawa 2012, s. 291.

¹¹ Tak: Z. Ziemiński, Problemy podstawowe prawoznawstwa, Warszawa 1980, s. 331.

¹² Jak słusznie zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12, pojęcie kompetencji – choć nie jest prawnie zdefiniowane, a co więcej rzadko używane przez ustawodawcę w obowiązującym prawie – jest od dawna używane w języku prawniczym. Termin kompetencja jest jednak różnie określana i definiowana w polskim prawoznawstwie, zarówno na gruncie teorii prawa, jak i poszczególnych dogmatyk.

¹³ Tak pojęcie kompetencji definiuje: Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2004, s. 211.

¹⁴ W tym wypadku chodzi o pojęcie kompetencji w szerokim rozumieniu, które – jak tłumaczy K. Wojtyczek, obejmuje w praktyce pewien zbiór kompetencji i zostaje skonkretyzowana przez „kompetencję” w wąskim znaczeniu, rozumianą jako upoważnienie dla danego podmiotu do podjęcia określonego działania. Kompetencja w znaczeniu szerokim zakłada powierzenie ogólnej kompetencji określonemu podmiotowi w określonym zakresie. W tym wypadku kompetencja zostaje określona do bliżej określonego działania; zob. K. Wojtyczek, Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym, Kraków 2007, s. 107-108.

¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12.

chronionych dóbr jednostki¹⁶. Podmiotem kompetencji jest organ władzy publicznej, który ową możliwość, zdolność posiada, wskazany indywidualnie (np. Rada Ministrów, Trybunał Konstytucyjny) lub rodzajowo (np. sąd, minister). Określenie przedmiotu kompetencji, czyli aktu (czynności, zbioru czynności prawnych, ciągu działań) oraz możliwości podjęcia aktu może mieć większy lub mniejszy poziom abstrakcji, jednak w doktrynie i orzecznictwie zawsze wskazuje na rodzaj uprawnień, obowiązków adresowanych do danego organu¹⁷.

W tradycyjnym, powszechnym rozumieniu, pojęcie **sygnalizacji** (łac. *signalis* – dający znak¹⁸, od *signum* – znak, sygnał) oznacza *porozumiewanie się na odległość za pomocą ustalonych znaków; przekazywanie sygnałów*¹⁹ czy też *wysyłanie umówionych sygnałów w celu zawiadomienia kogoś o czymś*²⁰. Definiowane jest także jako *cały zespół urządzeń sygnalizacyjnych; dział telekomunikacji dotyczący przekazywania sygnałów*²¹, bądź *zespół urządzeń umożliwiających nadawanie i odbieranie sygnałów*²². **Sygnałem** nazywamy natomiast *wszelki umowny znak o treści informacyjnej lub ostrzegawczej, ale także objaw lub zapowiedź czegoś, lub nieoficjalną, niepotwierdzoną wiadomość, a czasem bodziec wywołujący reakcję*²³.

Sygnalizować – czyli *informować o czymś za pomocą sygnałów, podawać do wiadomości za pomocą sygnałów, nadawać, dawać sygnały, czy też informować, zawiadamiać o czymś, dawać znać, być sygnałem czegoś*²⁴. Prof. Mirosław Bańko w *Innym słowniku języka polskiego* podaje trzy znaczenia terminu *sygnalizować*: 1) jeśli jakaś osoba, zwierzę lub urządzenie sygnalizuje coś, to informuje o tym za pomocą jakichś sygnałów, 2) jeśli sygnalizujemy komuś nasze plany, potrzeby itp., to krótko informujemy go o nich, 3) jeśli

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Zob. M. Zieliński, Wykładnia prawa: Zasady, reguły, wskazówki, Warszawa 2002, s. 24-31; M. Matczak, Z rozważań nad koncepcją normy kompetencyjnej [w:] Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Konstytucja, A. Bator (red.), Wrocław 1999, s. 201 i nast.; A. Bator, Kompetencja w prawie i prawoznawstwie, Prawo CCLXXXVII, Wrocław 2004; W. Jedlecka, Suwerenność państw członkowskich a kompetencje wyłączne Unii Europejskiej, [w:] Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Kompetencja ze stanowiska teorii i filozofii prawa, W. Jedlecka (red.), Wrocław 2004, s. 85-86.

¹⁸ Słownik Łacińsko-Polski dla prawników i historyków, J. Sobel, Kraków 1997, s. 883.

¹⁹ Słownik Języka Polskiego, W. Doroszewski (red. nacz.), Warszawa 1967, s. 953.

²⁰ Inny słownik języka polskiego PWN, M. Bańko (red.), t. II, Warszawa 2001, s. 725

²¹ Słownik Języka Polskiego, W. Doroszewski, op. cit., s. 953.

²² Wielki Słownik Języka Polskiego PWN, Warszawa 2018, t. III, s. 636.

²³ Tamże, s. 636-637.

²⁴ Wielki Słownik Poprawnej Polszczyzny PWN, A. Markowski (red.), Warszawa 2005, s. 1126; Słownik Języka Polskiego, W. Doroszewski, op. cit., s. 953.

jakieś zjawisko sygnalizuje inne, to jest jego objawem lub zapowiedzią. Mowa zatem o jednokierunkowym przekazywaniu sygnałów – *wszelkich umownych znaków o treści informacyjnej lub ostrzegawczej*, rodzaju alarmowego systemu ochrony²⁵. **Sygnalistą** będzie ten, kto nadaje i odbiera sygnały (np. na statku, w kopalni) za pomocą odpowiednich urządzeń, jak dzwonki, lampy, syreny alarmowe itp.²⁶; inaczej – sygnalizator²⁷. **Sygnalizacyjny**, a więc służący do nadawania sygnałów, używany jako sygnał²⁸, zespół urządzeń umożliwiających wysyłanie i odbieranie sygnałów²⁹, ale również informować, często skrótowo, zawiadamiać o czymś, dawać znać, czy wręcz być zapowiedzią, objawem czegoś³⁰.

Taką też rolę pełnią **kompetencje sygnalizacyjne**, powierzane na mocy przepisów prawa organom władzy publicznej, powołanym do wykonywania funkcji kontrolnych. Jeśli podczas wykonywania swoich podstawowych zadań kontrolnych, organ zauważy pewne nieprawidłowości, których nie może samodzielnie usunąć w zakresie swojej właściwości, ma obowiązek zawiadomienia o zaistniałych rozbieżnościach inne organy, które są władne do ich usunięcia. Zasygnalizowanie przez organ kontrolny dostrzeżonych uchybień jest obligatoryjne, lecz decyzja o realizacji działań zaleconych w sygnalizacji leży po stronie jej adresata. Upoważnienie do sygnalizowania składa się na całokształt kompetencji danego organu i stanowi dopełnienie realizowanej przez ten organ funkcji kontrolnej.

W polskim ustroju państwowym, obowiązek sygnalizowania innym organom państwowym o stwierdzonych w toku swojej głównej działalności problemach, związanych z tworzeniem i wykonywaniem prawa, został powierzony między innymi sądowi konstytucyjnemu. W aktualnym stanie prawnym, ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zobowiązuje Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do przedkładania corocznie Sejmowi oraz Senatowi informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału, zatwierdzonej przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 13 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 2 pkt 1). Przedmiotową informację Prezes Trybunału ma obowiązek przekazać, zgodnie

²⁵ Słownik Języka Polskiego, W. Doroszewski, op. cit., s. 953.

²⁶ Tamże, s. 953.

²⁷ Wielki Słownik Języka Polskiego PWN, op. cit., s. 636.

²⁸ Słownik Języka Polskiego, W. Doroszewski, op. cit., s. 953.

²⁹ Inny słownik języka polskiego PWN, M. Bańko, op. cit., s. 725.

³⁰ Wielki Słownik Języka Polskiego PWN, op. cit., s. 636.

z art. 13 ust. 3, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesowi Rady Ministrów, Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, Przewodniczącemu Krajowej Rady Sądownictwa, Prokuratorowi Generalnemu – Ministrowi Sprawiedliwości, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Rzecznikowi Praw Dziecka, Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli, Przewodniczącemu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Prezesowi Narodowego Banku Polskiego.

Ponadto, na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z 30 listopada 2016 r., Prezes Trybunału corocznie zwołuje publiczne posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, podczas którego są omawiane istotne problemy wynikające z działalności i orzecznictwa Trybunału, przedstawione w informacji, o której mowa w art. 13 ust. 1 ustawy. O zwołaniu publicznego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego, Prezes Trybunału zawiadamia i zaprasza do udziału w nim w szczególności Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, przedstawicieli organów władzy publicznej, o których mowa w art. 13 ust. 3, a także przewodniczących właściwych komisji sejmowych i senackich. Co więcej, zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Trybunał sygnalizuje Sejmowi i Senatowi oraz innym organom stanowiącym prawo istnienie uchybień i luk w prawie, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Tym samym Trybunał Konstytucyjny zobowiązano do:

- 1) informowania Sejmu i Senatu oraz innych organów władzy państwowej o istotnych problemach wynikających ze swojej działalności i orzecznictwa, a także
- 2) sygnalizowania Sejmowi i Senatowi oraz innym organom stanowiącym prawo o istnieniu uchybień i luk w systemie prawa, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Przyjmując zaproponowany w doktrynie prawa podział i nomenklaturę, sygnalizacją w ujęciu szerokim, *sensu largo*, określać będę w niniejszej pracy informowanie Sejmu i Senatu oraz innych organów władzy o istotnych problemach, wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Sygnalizacja w ujęciu wąskim, *sensu stricto*,

odnosić się będzie do informowania Sejmu i Senatu oraz innych organów stanowiących prawo o istnieniu uchybień i luk w systemie prawa³¹.

Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym precyzuje, że wystąpienie z sygnalizacją *sensu largo* następuje przede wszystkim w formie przedkładanej corocznie Sejmowi oraz Senatowi przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego **informacji** o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, która jest następnie przekazywana szerokiemu gronu przedstawicieli organów władzy państwowej. Ponadto istotne problemy wynikające z działalności i orzecznictwa Trybunału, które zostały zawarte w informacji, podlegają omówieniu w trakcie corocznego publicznego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego, organizowanego z udziałem szerokiego grona reprezentantów władzy ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej oraz konstytucyjnych organów kontroli państwowej i ochrony prawa. Stąd **omówienie** istotnych problemów wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego podczas publicznego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK należy zakwalifikować jako kolejną formę sygnalizacji *sensu largo*.

Ponieważ ustawa z 30 listopada 2016 r. nie przesądza formy wystąpienia z sygnalizacją *sensu stricto*, sąd konstytucyjny w swojej praktyce przedstawia prawodawcy uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie w uzasadnieniach orzeczeń, bądź zwraca się do właściwego organu z postanowieniem sygnalizacyjnym, którego możliwość wydania przewiduje § 64 aktualnie obowiązującego Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego z 2017 r.³² **Sygnalizację częściową**³³, punktową, fragmentaryczną, *zawartą w uzasadnieniach konkretnych wyroków, w których skład orzekający TK wskazuje na potrzebę zmian legislacyjnych oraz określa prawodawcy dopuszczany zakres i kierunek pożądanych zmian*³⁴, sam Trybunał Konstytucyjny klasyfikuje jako zwykłą formę sygnalizacji (*sensu stricto*). Natomiast zasygnalizowanie konieczności usunięcia uchybień i luk organom prawodawczym

³¹ Tak: P. Kuczma, Konstytucjonalizacja funkcji sygnalizacyjnej..., op. cit., s. 237, choć sygnalizacja *sensu largo* odnosi się w przedmiotowej pracy jedynie do informowania Sejmu i Senatu.

³² Regulamin Trybunału Konstytucyjnego, stanowiący załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lipca 2017 r.

³³ Nomenklatura przyjęta przez P. Kuczmę [w:] Konstytucjonalizacja..., s. 237.

³⁴ J. Uniejewski, A. Pazura, Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego..., op. cit., s. 102-103. Wypada zauważyć, że w przedmiotowym artykule odróżniono ponadto sygnalizację właściwą (formalną) – sygnalizację *sensu stricto*, której wyrazem są postanowienia sygnalizacyjne – od sygnalizacji materialnej (*sensu largo* i punktowej).

w samodzielnym orzeczeniu – **postanowieniu sygnalizacyjnym**, stanowi formę kwalifikowaną sygnalizacji *sensu stricto*.

Z uwagi na powyższe okoliczności, w niniejszej pracy przyjmuję następującą systematykę i terminologię:

- 1) **sygnalizacja *sensu largo*** (w ujęciu szerokim) – informowanie o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w formie:
 - a) **corocznej informacji** przedstawianej Sejmowi i Senatowi przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, przekazywanej przedstawicielom innych organów władzy państwowej,
 - b) **omówienia podczas corocznego publicznego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego** Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z udziałem przedstawicieli innych organów władzy państwowej;
- 2) **sygnalizacja *sensu stricto*** (w ujęciu wąskim) – sygnalizowanie organom stanowiącym prawo istnienie uchybień i luk w systemie prawa, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego RP, w formie:
 - a) **zwykłej** (sygnalizacja częściowa, punktowa), zawartej w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego,
 - b) **kwalifikowanej**, zawartej w odrębnym postanowieniu sygnalizacyjnym.

Trybunałowi Konstytucyjnemu powierzono zatem szereg powiązanych ze sobą funkcjonalnie kompetencji, których konstrukcja opiera się na wynikającym z normy prawnej zobowiązaniu do zaalarmowania o zauważonych, w trakcie realizowania swoich konstytucyjnych zadań, nieprawidłowości, dotyczących stanu prawa i jego stosowania, których nie jest władny samodzielnie usunąć. Sygnalizacje Trybunału Konstytucyjnego ukierunkowane są na zapewnienie spójności obowiązującego prawa poprzez eliminację dostrzeżonych mankamentów legislacyjnych, dążąc do podwyższenia dotychczasowego standardu ochrony, gwarantowanego przez kontrolowane regulacje. W przeciwieństwie jednak do władczych rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego, sygnalizacja nie kreuje obowiązku realizacji zaleconych w niej działań po stronie jej adresata. Właściwy w danej sprawie organ władzy państwowej ma możliwość wskazane uchybienia usunąć, lecz niewiążący adresata charakter sygnalizacji pozostawia mu swobodę decyzyjną w tym zakresie.

Stąd też możemy mówić o kompetencjach sygnalizacyjnych Trybunału Konstytucyjnego, czy wręcz o powierzeniu mu przez ustawodawcę **funkcji sygnalizacyjnej**³⁵ – rozumianej jako odrębna sfera aktywności, obszar działania sądu konstytucyjnego. Funkcja oznacza tu cel, przypisanie organowi pewnego sensu istnienia, zadania, *do realizacji jakiego został on ukształtowany (powołany)*³⁶. Odnosi się do *pewnych pożądaných stanów rzeczy, wartości, do których urzeczywistnienia ma prowadzić działalność tej instytucji*³⁷. Przez funkcję ustrojową organu państwowego rozumieć należy zadania, do jakich został powołany, czy też *główne kierunki jego działalności, realizowane poprzez wykorzystanie jednej lub wielu kompetencji*³⁸.

Istotą sygnalizacji jest zobowiązanie sądu konstytucyjnego do poinformowania – w corocznej informacji, podczas corocznego publicznego Zgromadzenia Ogólnego, w postanowieniu sygnalizacyjnym, uzasadnieniu swojego wyroku – właściwych organów władzy publicznej o nieprawidłowościach związanych z tworzeniem i wykonywaniem prawa, stwierdzonych w trakcie prowadzenia przez sąd konstytucyjny swojej głównej działalności. Fundamentalną rolą ustrojową sądu konstytucyjnego jest badanie hierarchicznej zgodności aktów normatywnych i eliminowanie tych niezgodnych z systemu obowiązującego prawa. Działalność sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego jest natomiast efektem wykonywania jego konstytucyjnych kompetencji w zakresie kontroli konstytucyjności prawa i jako taka stanowi dopełnienie jego **funkcji kontrolnej**. W tym świetle, kompetencje sygnalizacyjne składają się na całokształt praw i obowiązków Trybunału Konstytucyjnego, realizowanych w celu zapewnienia spójności systemu prawnego i usuwania ewentualnych rozbieżności.

3. Podstawowe cele badawcze

Praca stanowi próbę kompleksowego ujęcia i uporządkowania zagadnień dotyczących funkcji sygnalizacyjnej polskiego sądu konstytucyjnego. Podstawowym celem badawczym jest określenie charakteru ustrojowego kompetencji sygnalizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego, rozumianej jako zobowiązanie do przekazania jednostronnej informacji

³⁵ Tak też: L. Garlicki, J. Trzciński, Trybunał Konstytucyjny..., op. cit., s. 51, a następnie: Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym..., op. cit., s. 53.

³⁶ B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce, Lublin 2006, s. 102.

³⁷ J. Ciapała, Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997), Warszawa 1999, s. 129.

³⁸ P. Tuleja (red.), Prawo konstytucyjne, Warszawa 1997, s. 188.

o zauważonych w toku wykonywania swoich konstytucyjnych zadań uchybieniach w funkcjonowaniu innych organów władzy publicznej. Celem rozprawy jest także wyróżnienie i usystematyzowanie poszczególnych kompetencji sygnalizacyjnych i ich scharakteryzowanie. Istotne jest również zbadanie genezy kompetencji sygnalizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego oraz zbadanie, czy wraz ze zmianą ustroju ewoluowała funkcja ustrojowa. Zamierzeniem było również sprawdzenie, w jaki sposób Trybunał Konstytucyjny korzysta z kompetencji sygnalizacyjnych, zwłaszcza w formie postanowień sygnalizacyjnych, a także czy korzystanie z nich wywiera pozytywny wpływ na stan prawa w Polsce, bądź czy są na tyle istotnym instrumentem ustrojowym, że mogłyby taki skutek wywierać. Celem pracy jest również sformułowanie wniosków i postulatów w zakresie realizacji sygnalizacji Trybunału Konstytucyjnego.

4. Systematyka pracy

Praca składa się z wprowadzenia, pięciu rozdziałów oraz podsumowania. Aby zweryfikować hipotezę o możliwości zakwalifikowania kompetencji sygnalizacyjnej sądu konstytucyjnego jako elementu systemu równowagi i hamowania się władz, niezbędne jest w pierwszym rzędzie zakotwiczenie sądownictwa konstytucyjnego w tym systemie, której to tematyce poświęcony jest **rozdział pierwszy**. Prześledzenie procesu rodzenia się w Europie koncepcji podziału władzy i jej ewolucji w kierunku teorii równowagi i wzajemnego hamowania władz (ang. *checks and balances*), prowadzi do omówienia przyjmowanych we współczesnych państwach demokratycznych rozwiązań ustrojowych opartych na zasadzie współdziałania władz, bądź ich separacji.

Koniecznym elementem systemu *checks and balances* we współczesnym państwie prawnym jest również dopuszczalność sądowej kontroli konstytucyjności prawa, której genezie poświęcony jest kolejny podrozdział. Uwzględniono tutaj wpływ teorii normatywistycznej Hansa Kelsena na powołanie pierwszych trybunałów konstytucyjnych Austrii i Czechosłowacji, praktykę sądowego badania konstytucyjności prawa w Stanach Zjednoczonych Ameryki, a także początki kontroli konstytucyjności prawa w państwach socjalistycznych. Charakterystyka amerykańskiego systemu rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa przez sądy powszechne oraz europejskiego (kontynentalnego)

systemu kontroli skoncentrowanej, w ramach którego funkcjonuje wyspecjalizowany organ, wzorowany na francuskim modelu kontroli abstrakcyjnej bądź niemieckim modelu kontroli konkretnej, pozwoli omówić modelowe rozwiązania w zakresie współczesnego sądownictwa konstytucyjnego.

Powyższe rozważania pozwalają prowadzą do omówienia genezy sądownictwa konstytucyjnego w Polsce, poczynając od koncepcji sądownictwa konstytucyjnego w okresie międzywojennym oraz ukształtowania kompetencji Rady Państwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w zakresie kontroli konstytucyjności i wykładni prawa, po okoliczności wprowadzenia Trybunału Konstytucyjnego do polskiego systemu ustrojowego. Analiza uwzględnia pierwotny status i zakres kompetencji polskiego sądu konstytucyjnego oraz ich modyfikacje w czasie przemian ustrojowych. Scharakteryzowanie zasady prymatu konstytucji w hierarchicznym systemie źródeł prawa jest niezbędne dla określenia roli ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego pod rządami Konstytucji z 1997 r. Rozwinięciem tej problematyki jest podrozdział poświęcony mocy prawnej i rodzajom orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Podstawowym problemem badawczym niniejszej rozprawy, któremu został poświęcony jej **drugi rozdział**, jest określenie charakteru ustrojowego sygnalizacji. Hipotezą, która zweryfikuję w tej części pracy, jest możliwość zakwalifikowania kompetencji sygnalizacyjnej jako elementu systemu równowagi i hamowania się władz. Po określeniu podstawowych założeń polskiego systemu rządów zrównoważonych, stworzonego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., uzasadnię, dlaczego kompetencje sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego można zakwalifikować jako mechanizm *checks and balances*, jeden z wielu elementów systemu równowagi i hamowania się władz. Wykażę, że kompetencja do sygnalizowania pełni rolę hamulca ustrojowego, przyznawanego organom władzy publicznej we współczesnych państwach demokratycznych, w ramach wykonywanej przez nie funkcji kontrolnej. Dowiodę, że stanowi również mechanizm służący współdziałaniu władz, zapewniając ich harmonijne działanie i wzajemne oddziaływanie.

Powyższa analiza pozwoli określić funkcję ustrojową zespołu kompetencji sygnalizacyjnych powierzonych Trybunałowi Konstytucyjnemu. W swojej pracy stawiam tezę, że upoważnienie Trybunału Konstytucyjnego do przedstawiania informacji o problemach wynikających z jego działalności i orzecznictwa, a także sygnalizowania uchybień i luk

w systemie prawa, stanowią powiązane funkcjonalnie kompetencje, którym przyświeca tożsamy cel – poprawa jakości polskiego prawa. Ich konstrukcja jest podobna i opiera się na zobligowaniu organu władzy publicznej do alarmowania o dostrzeżonych nieprawidłowościach, a cechą wspólną – niewiążący adresata charakter sygnalizacji. Wywodzę stąd, że można wyodrębnić funkcję sygnalizacyjną Trybunału Konstytucyjnego, stanowiącą element (dopełnienie) funkcji kontrolnej, do której pełnienia został umocowany na gruncie Konstytucji z 1997 r.

W tym miejscu zawarto także analizę kompetencji do sygnalizowania, ukształtowanych analogicznie jak Trybunału Konstytucyjnego, lecz powierzanych innym organom władzy publicznej, w ramach wykonywanej przez nie funkcji kontrolnej w zakresie ich właściwości – przede wszystkim Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, ale także Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Sądownictwa, Najwyższej Izby Kontroli, Narodowego Banku Polskiego, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Rady Mediów Narodowych. Podsumowaniem analizy prawnooporównawczej jest efekt badania czy sądom konstytucyjnym na świecie powierzane są kompetencje sygnalizacyjne lub podobnie ukształtowane kompetencje opiniodawczo-doradcze.

Ponieważ w literaturze przedmiotu brakuje opracowania poświęconego genezie kompetencji sygnalizacyjnych Trybunału Konstytucyjnego, **rozdział trzeci** zawiera rys historyczny uregulowania funkcji sygnalizacyjnej na przestrzeni lat 1985-2018, a więc od początku funkcjonowania sądu konstytucyjnego w polskim systemie prawno-ustrojowym aż do chwili obecnej. W tej części pracy chcę potwierdzić hipotezę, że wraz ze zmianą ustroju ewoluowała funkcja ustrojowa kompetencji sygnalizacyjnej. Rozdział uwzględnia zarówno obowiązujące na przestrzeni lat unormowania ustawowe, stanowiące podstawę prawną do wystąpienia przez Trybunał Konstytucyjny z sygnalizacją, jak i ich rozwinięcie w przepisach regulaminowych.

Z uwagi na fakt, że problematyka funkcji sygnalizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego nie była dotychczas szeroko podejmowana w nauce prawa, w kolejnym, **czwartym rozdziale** dokonuję szczegółowej charakterystyki sygnalizacji Trybunału Konstytucyjnego *sensu largo* – informowania o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Omówię konstrukcję i zakres przedmiotowy kompetencji sygnalizacyjnej.

Uwzględnię dotychczasową praktykę i związaną z nią problematykę – charakteru prawnego wystąpienia Trybunału z sygnalizacją, adresata informacji i zakresu jego związania treścią sygnalizacji. W ramach studium przypadku, przeanalizuję problematykę poruszaną w corocznych pisemnych informacjach Trybunału Konstytucyjnego, podczas corocznego Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz w trakcie wystąpień Prezesa Trybunału w Sejmie i w Senacie, z uwzględnieniem procedury zapoznawania się przez parlament z informacją trybunalską.

Rozdział piąty poświęcony jest sygnalizowaniu istnienia uchybień i luk w prawie, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Omówiona zostanie konstrukcja sygnalizacji *sensu stricto*, jej przedmiot (luka i uchybienie prawie), a także formy sygnalizacji – postanowienie sygnalizacyjne oraz sygnalizacja punktowa. Ocena stanu realizacji sygnalizacji wymaga skonfrontowania ustaleń dokonanych na podstawie badań historyczno-prawnych oraz dogmatyczno-prawnych z praktyką korzystania przez Trybunał Konstytucyjny ze swoich kompetencji sygnalizacyjnych. Posłuży temu szczegółowa analiza dotychczasowej działalności sygnalizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego *sensu stricto*, wykonywanej w latach 1985-2018 w formie postanowień sygnalizacyjnych³⁹. W celu zbadania skuteczności sygnalizacji *sensu stricto*, sprawdzę przede wszystkim częstotliwość wydawania postanowień sygnalizacyjnych w poszczególnych latach, etapy postępowania, na których zostały wydane, materie, których dotyczą, a także adresatów, do których Trybunał kierował swoje uwagi. Ocenę stan realizacji sygnalizacji trybunalskich oraz sprawdzę, kto był inicjatorem sugerowanych zmian. Można w tym miejscu postawić tezę, że Sejm RP, jako główny autor aktów prawnych, stanowiących przedmiot badania przez Trybunał Konstytucyjny, będzie najczęstszym adresatem sygnalizacji trybunalskich, a zarazem – jako najlepiej wyposażony w pełnię instrumentów legislacyjnych organ władzy ustawodawczej – będzie najczęstszym wykonawcą zaleconych w sygnalizacjach działań. Postaram się także odpowiedzieć na pytanie, dlaczego wobec niektórych postanowień nie nastąpiła żadna reakcja prawodawcza.

³⁹ Z uwagi na niezwykle rozległy zakres badań i obszerny dorobek orzecniczy Trybunału Konstytucyjnego, analiza zawartych w orzeczeniach trybunalskich sygnalizacji częściowych oraz sygnalizacji *sensu largo* opiera się na studium przypadku.

Analiza informacji o problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz postanowień sygnalizacyjnych i zawartych w uzasadnieniach wyroków sygnalizacji punktowych pozwoli w wystarczającym stopniu zweryfikować przedstawione wyżej hipotezy badawcze oraz sprawdzić rzeczywistą skuteczność sygnalizacji trybunalskich, a zarazem ich wpływ na jakość polskiego prawodawstwa. Wyniki badań umożliwią dokonanie, w ramach **podsumowania** niniejszej rozprawy, oceny znaczenia funkcji sygnalizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego dla stanu prawa w Polsce. Poruszę problem zapewnienia efektywności sygnalizacji, wszechstronnego ich rozpatrzenia przez adresatów oraz potrzeby uzasadniania decyzji o niepodejmowaniu działań służących ich realizacji oraz sformułuję uwagi i postulaty odnośnie realizacji sygnalizacji trybunalskiej.

5. Metodologia pracy

W części pracy poświęconej rozważaniom teoretycznym wykorzystałam następujące metody badawcze: historyczno-prawną, dogmatyczno-prawną, komparatystyczną (prawoporównawczą) oraz systemową w ujęciu instytucjonalnym. W celu zgłębienia problematyki niniejszej rozprawy dokonałam analizy piśmiennictwa, orzecznictwa oraz treści aktów normatywnych, z wykorzystaniem metod i reguł wykładni językowej, historycznej, systemowej i funkcjonalnej przepisów prawa. Część rozprawy poświęcona działalności sygnalizacyjnej w wymiarze praktycznym opiera się na przeglądzie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie oraz statystycznej analizie danych empirycznych.

W swojej pracy skorzystałam z niepublikowanych, archiwalnych aktów prawnych, regulujących wewnętrzną organizację Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 1985 r. w sprawie regulaminu czynności oraz organizacji wewnętrznej Biura Trybunału Konstytucyjnego, uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 1987 r. w sprawie wykładni przepisów dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny, postępowania sygnalizacyjnego i zdania odrębnego oraz zmiany uchwały pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego w części dotyczącej regulaminu czynności, a także uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 1993 r. w sprawie regulaminu czynności Trybunału Konstytucyjnego. Ponieważ nie są one powszechnie dostępne, stanowią materiały dodatkowe, dołączone do niniejszej rozprawy.

ROZDZIAŁ I.

SĄDOWNICTWO KONSTYTUCYJNE W SYSTEMIE PODZIAŁU I RÓWNOWAŻENIA SIĘ WŁADZ

1. Koncepcja podziału i równowagi władz w demokratycznym państwie prawnym

By dokładniej zrozumieć istotę kompetencji sygnalizacyjnych, widzianych jako instrument służący współdziałaniu i powściągnięciu się władz we współczesnym państwie demokratycznym, warto prześledzić losy rodzenia się w Europie – uchodzącej za kolebkę współczesnego systemu rządów zrównoważonych (parlamentarno-gabinetowych) – idei trójpodziału władzy, wspieranej mechanizmem *checks and balances*. W tym celu należy sięgnąć do początków **teorii ustroju mieszanego** (łac. *status mixtus*), która miała za cel stworzenie idealnego, optymalnego modelu, łączącego w sobie najlepsze cechy ustrojów podstawowych greckiego *polis* – monarchii, arystokracji i demokracji. Choć jej korzenie sięgają już czasów starożytnej Grecji, znalazła ona pełną realizację dopiero w czasach rzymskich. W ustroju republiki formę monarchiczną odnaleźć można było w instytucji konsulów wyposażonych w *imperium*, Senat zapewniał udział w rządach arystokracji, zaś zgromadzenie ludowe urzeczywistniało idee demokratyczne. Konieczność podziału władzy wynikała z potencjalnego niebezpieczeństwa jej nadużycia, zdominowania pozostałych i zagrożenia tyranią⁴⁰. Teoria ustroju mieszanego pojawiała się później w średniowieczu, czego flagowym przykładem jest koncepcja Jana z Salisbury⁴¹, przyrównującego społeczeństwo do organizmu człowieka. Zgodnie z organiczną koncepcją państwa, duszą jest duchowieństwo, które ożywia, nadaje treść życiu społecznemu. Głowa (wykształcony władca) ma za pośrednictwem rąk (urzędników) rządzić, ale musi się radzić serca – senatu, gromadzącego królewskich dostojników służących królowi swoją radą i doświadczeniem w prowadzeniu spraw publicznych⁴². Ciężar państwa podtrzymują natomiast nogi – rolnicy i rzemieślnicy.

⁴⁰ Por. J. Szymanek, Teleologiczne funkcje bikameralizmu, *Państwo i Prawo* 2002, nr 8, s. 35 i 37; A. Szmyt, *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2000, s. 356-357.

⁴¹ Jan z Salisbury (ur. ok. 1115 lub 1120 w Salisbury, zm. ok. 1180 roku w Chartres) – angielski filozof średniowiecza, pisarz, uczonek i historyk; dał chrześcijańską interpretację ideałom humanizmu, propagator poglądów Cyserona i wyznawca cycerońskiego ideału człowieka wykształconego.

⁴² J. Szymanek, *Teleologiczne funkcje bikameralizmu...*, op. cit., s. 37.

Prawdziwe odrodzenie się koncepcji ustroju mieszanego nastąpiło dopiero w epoce renesansu. Krzewicielami tej teorii byli m.in. Erazm z Rotterdamu i Niccollo Machiavelli, a przykładem pełnego urzeczywistnienia – Anglia. Jej egzemplifikacją miało być istnienie obok króla arystokratycznej Izby Lordów (ang. *House of Lords*) oraz Izby Gmin (ang. *House of Commons*) – organu demokracji stanowej. Dopiero absolutystyczne dążenia Jakuba I i Karola I Stuartów doprowadziły do zachwiania równowagi władz systemu mieszanego. Po ścięciu Karola I w 1649 r. i proklamowaniu republiki, władzę przejął parlament, który także przejawiał dążenia autokratyczne. Pojawiła się potrzeba stworzenia nowego modelu ustrojowego, dla której odpowiedzią była **koncepcja podziału władzy**, za której twórcę uważa się Johna Lillburne'a⁴³. *Dla zabezpieczenia przyrodzonej wolności jednostki niezbędne jest „osłabienie” absolutnej władzy monarszej – przez jej podział pomiędzy różne organy państwowe. Dopiero bowiem wówczas osoby pełniące funkcje władcze nie będą mogły postępować w sposób arbitralny, będą musiały kierować się prawem, tym samym nie będzie w państwie zjawisk nadużywania władzy*⁴⁴. W zamierzeniu J. Lillburne'a, w skład Rady Państwa, pełniącej władzę wykonawczą, nie mogli wchodzić członkowie parlamentu. Sądownictwo powierzono sędziom i ławom przysięgłych, którzy nie mogli wywodzić się z parlamentu. Jednoizbowy parlament dzierżyć miał władzę naczelną, z wyjątkiem wykonywania praw oraz wymiaru sprawiedliwości. Posiadał jednak uprawnienia kontrolne wobec egzekutywy oraz pociągał do odpowiedzialności sędziów. Pierwotnie zatem, absolutna separacja ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej funkcji władzy połączona była z dominacją parlamentu. Jak pisze prof. Andrzej Szmyt, *jest to konsekwencja założenia, że brak równowagi, będącej zaprzeczeniem systemu mieszanego, zapewnia stabilność systemu władzy*⁴⁵.

Podział władzy, jako przeciwstawiana absolutyzmowi monarszemu idea polityczna i zasada ustroju państwa, rozpowszechnił się w nowożytnej swej postaci od XVIII i XVIII w., zwłaszcza w Europie i Stanach Zjednoczonych Ameryki, stanowiąc owoc racjonalistycznej

⁴³ John Lilburne (ur. 1614, zm. 1657) – angielski myśliciel polityczny i religijny, filozof, przywódca lewellerów; współautor pamfletu *Agreement of the People of England*, którego drugie wydanie (1648 r.) uważane jest za pierwszy w historii projekt konstytucji.

⁴⁴ J. Kuciński, W. J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 283.

⁴⁵ A. Szmyt, *Leksykon prawa konstytucyjnego...*, op. cit., s. 358-360.

*myśli oświeceniowej*⁴⁶. Konstytucja cromwellowska z 1653 r. rozdzieliła organizacyjnie i personalnie władzę ustawodawczą, która należała do parlamentu od kompetencji Lorda Protektora, pełniącego rolę władzy wykonawczej. Takie rozwiązanie legislacyjne stanowiło co prawda powrót do koncepcji systemu mieszanego, jednakże w obawie przed powrotem tyranii, zdecydowano się dodatkowo zrównoważyć poszczególne władze, przyznając Lordowi Protektorowi prawo weta, rozwiązania parlamentu i wydawania ordonansów. Dało to podstawę do stworzenia **teorii rządów zrównoważonych**, która łączy w sobie zarówno elementy podziału władzy, jak ich wzajemnego równoważenia. W założeniach Johna Locke'a (1632-1704), głównego przedstawiciela koncepcji rządów zrównoważonych, prymat parlamentu nad egzekutywą ograniczała procedura tworzenia ustaw oraz sesyjny tryb pracy parlamentu. Egzekutywa natomiast miała działać permanentnie, a uprawnienie weta gwarantować miało jej niezależność od władzy ustawodawczej⁴⁷.

Powszechne już ugruntowany jest pogląd jakoby monteskiuszowska idea podziału władzy kojarzona powinna być z anglosaską historią państwowości. Krytyka procesów ustrojowych zachodzących w XVIII-wiecznej Anglii, gdzie zastosowano system rządów zrównoważonych stanowiła impuls dla stworzenia przez Monteskiusza **teorii trójpodziału władzy**⁴⁸. *Koncepcja Monteskiusza jest więc syntezą wcześniejszych teorii*⁴⁹, stanowi połączenie idei społecznego podziału władzy, teorii równowagi i wzajemnego hamowania się władz wraz z ich funkcjonalno-organizacyjną separacją⁵⁰. Przede wszystkim więc należy zapewnić wszystkim grupom społecznym udział w sprawowaniu władzy państwowej, celem uwzględnienia różnych, często sprzecznych interesów. Natomiast ochronę przed tyranią gwarantują rządy prawa, którego tworzenie, wykonywanie i stosowanie jest od siebie rozdzielone. Trzy funkcje władzy – ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza – zostają rozdzielone funkcjonalnie, organizacyjnie i personalnie. Władze te są względem siebie

⁴⁶ J. Kuciński, W. J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa...*, op. cit., s. 283.

⁴⁷ J. Locke w dziele *Dwa traktaty o rządzie* z 1690 r. wyodrębnił władzę prawodawczą, wykonawczą i federacyjną. Władza sądownicza, która polegała na wykonywaniu ustaw, mieściła się w sferze władzy ustawodawczej; zob. J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 2015.

⁴⁸ Jak jednak podają najnowsze opracowania naukowe, Monteskiusz pisał XI księgę *O duchu praw* z myślą o Francji Ludwika XV, w celu przeciwstawienia się realnej groźbie wprowadzenia rządów despotycznych, jedynie wykorzystując przykład Anglii, gdzie udało się tyranii uniknąć; podają za: A. Szmyt, *Leksykon prawa konstytucyjnego...*, op. cit., s. 356-357.

⁴⁹ A. Pułło, podają za: Z. Witkowski [red.], *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2011, s. 97.

⁵⁰ Zob. J. Kuciński, W. J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa...*, op. cit., s. 284-285.

równorzędne, nie istnieje między nimi stosunek nadrzędności, czy podporządkowania. Są one od siebie niezależne, posiadają wyłączne prawo stanowienia w zakresie swoich zadań i uprawnień, a każda z nich ponosi wyłączną odpowiedzialność za właściwe wykonywanie powierzonej funkcji. Stanowienie norm prawnych, wykonywanie ich i rozstrzyganie powstałych na tym tle sporów powierzone jest odrębnym, niezależnym od pozostałych władz organom państwowym.

Separacja władz nie ma jednak charakteru absolutnego. W celu zapewnienia równowagi ustrojowej konieczne jest istnienie minimalnych hamulców, dzięki którym władze te zmuszone będą do harmonijnego działania i wzajemnego na siebie oddziaływania. Egzekutywa, za pomocą takich instrumentów, jak prawo weta, czy zwoływania i rozwiązywania parlamentu, posiada *zdolność przeszkadzania* najsilniejszej władzy ustawodawczej. Równoważy to uprawnienie legislatury do badania sposobu wykonywania swoich ustaw przez władze wykonawczą, czy pociągania do odpowiedzialności ministrów, źle wykonujących swoje obowiązki⁵¹. Tak rozumiana **teoria równowagi i wzajemnego hamowania władz**, określana w literaturze anglosaskiej jako zasada *checks and balances*, została rozwinięta przez Aleksandra Hamiltona. *Jej główny sens polega na stworzeniu w państwie takich instytucjonalnych mechanizmów oddziaływania jednej władzy na inne, aby działając za pomocą specjalnych hamulców (środków powstrzymywania), nie pozwolić, by którakolwiek z nich uzyskała przewagę nad pozostałymi*⁵². Każda z władz powinna mieć niewielki wpływ na powoływanie drugiej, przy jednoczesnym zapewnieniu niezależności członków każdej z nich. Słabość władzy wykonawczej wymaga wzmocnienia, tak by miała prawo ingerowania w kompetencje władzy ustawodawczej i zapobiegania tworzeniu złej jakości prawa⁵³.

⁵¹ Por. W. Skrzydło, Polskie prawo konstytucyjne, Lublin 2008, s. 128; A. Szmyt, Leksykon prawa konstytucyjnego..., op. cit., s. 361-362; Z. Witkowski, Prawo konstytucyjne..., op. cit., s. 67 i 98; Monteskiusz, O duchu praw, t. 1, Warszawa 1957, s. 244-245; R. Piotrowski, Zagadnienia struktury współczesnych parlamentów [w:] Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu, A. Gwiżdż (red.), Warszawa 1997, s. 105.

⁵² Zob. J. Kuciński, W. J. Wołpiuk, Zasady ustroju politycznego państwa..., op. cit., s. 286.

⁵³ Z. Witkowski, Prawo konstytucyjne..., op. cit., s. 68; J. Okrzesik, Polski Senat. Studium politologiczne, Warszawa 2007, s. 7.

2. Geneza sądowej kontroli konstytucyjności prawa

Istotnym elementem systemu *checks and balances* jest dopuszczalność **sądowej kontroli konstytucyjności prawa**, współcześnie traktowanej jako konieczny element ustroju „państwa prawnego”⁵⁴. Jego celem jest badanie zgodności aktów normatywnych Konstytucją i usuwanie z systemu prawa tych, które ustawę zasadniczą naruszają. Za pomocą sądownictwa konstytucyjnego władza sądownicza ingeruje w sferę działania władzy ustawodawczej i wykonawczej, stanowiąc element systemu hamulców i równoważenia się poszczególnych organów państwa. Należy przy tym podkreślić, że istnienie sądownictwa konstytucyjnego nie mieści się w *monteskiuszowskim schemacie władzy państwowej*, co wiąże się z tym, że *pojawił się w europejskich systemach prawno-ustrojowych dopiero w XX w. po to, aby rozwiązywać problemy wynikłe z pojawienia się pisanych, zawartych w jednym akcie prawnym konstytucji*⁵⁵.

Powstanie i rozwój sądownictwa konstytucyjnego uznaje się za najważniejsze wydarzenie w XX-wiecznej historii europejskiego prawa konstytucyjnego, a jak podkreśla prof. Mączyński, „wiąże się z uznaniem, że konstytucja jest źródłem prawa, a nie tylko deklaracją polityczną, czyli że zawiera w swej treści normy prawne.”⁵⁶ Sądownictwo konstytucyjne jest odpowiedzią na wyodrębnienie z systemu prawa ustaw konstytucyjnych poprzez nadanie im najwyższej mocy prawnej i umocowanie ich na szczycie hierarchii aktów prawnych. Norma, której nadano rangę konstytucyjną, różni się od pozostałych nie tylko szczególnym przedmiotem regulacji, ale przede wszystkim pozycją nadrzędną wobec nich⁵⁷. *Powstaje więc konieczność zapewnienia takich środków, które po pierwsze, zapobiegają ustanowieniu normy niezgodnej z konstytucją, a po drugie umożliwią usunięcie takiej już ustanowionej normy z systemu prawa*⁵⁸. Stąd wzięta się potrzeba badania konstytucyjności ustaw lub aktów prawnych niższego rzędu.

⁵⁴ A. Mączyński, Sądownictwo konstytucyjne w polskiej myśli prawniczej pierwszej połowy XX wieku [w:] Państwo prawa. Parlamentaryzm. Sądownictwo konstytucyjne, A. Jamróz (red. nauk.), Białystok 2012, s. 181.

⁵⁵ A. Ławniczak, Komentarz do art. 188 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, M. Haczkowska (red.), Warszawa 2014, Lex.

⁵⁶ A. Mączyński, Sądownictwo konstytucyjne..., op. cit., s. 181.

⁵⁷ Tamże.

⁵⁸ Tamże.

Instytucję sądowej kontroli konstytucyjności prawa wykształciło w XIX wieku orzecznictwo Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych (ang. *The Supreme Court of the United States*) na gruncie konstytucji z 1787 r., która jednak nie zawiera przepisu wyraźnie normującego tę kwestię i jest przyjęty w państwach przyjmujących zasadę związania *precedensem*⁵⁹. W 1803 r. Sąd Najwyższy pod przewodnictwem sędziego Johna Marshalla, w orzeczeniu w sprawie *Marbury v. Madison*, wyprowadził swoją kompetencję do badania konstytucyjności ustaw z jednego z przepisów Konstytucji z 1787 r. oraz po raz pierwszy orzekł o niekonstytucyjności aktu prawnego (tzw. *Judiciary Act* z 1789 r.)⁶⁰.

Stanowiło to podstawę dla powstania w Stanach Zjednoczonych **modelu zdekoncentrowanej kontroli konstytucyjności prawa** (tzw. *judicial review, constitutional review*), w którym kompetencja badania hierarchicznej zgodności norm przysługuje każdemu sądowi powszechnemu, niezależnie od ich szczebla instancyjnego. Każdy sąd może, w ramach swej właściwości, rozstrzygać o kwestii zgodności ustawy z konstytucją, jeśli kwestia ta wyłoni się w toku rozpoznawanej sprawy. *Autorytatywność takiego rozstrzygnięcia zależy od miejsca danego sądu w systemie wymiaru sprawiedliwości, a tym samym podstawowa rola musi przypadac Sądowi Najwyższemu*⁶¹. Rozstrzygnięcie zapada tutaj wyłącznie w postępowaniu, w którym w związku z rozpoznawaną sprawą wyłoniła się kwestia zgodności z konstytucją normy, która miałaby być w niej zastosowana (tzw. **kontrola konkretna**). Ponieważ sąd nie uchyla ustawy niezgodnej z konstytucją, ale odmawia jej zastosowania, skuteczność rozstrzygnięcia jest ograniczona tylko do rozpatrywanej sprawy⁶².

Europejski model kontroli skoncentrowanej jest historycznie późniejszy niż amerykański model kontroli rozproszonej. Na powołanie pierwszych trybunałów konstytucyjnych w Europie – w konstytucji austriackiej z 1920 r. i o kilka miesięcy wcześniejszej konstytucji Czechosłowacji – miał wpływ twórca normatywizmu Hans Kelsen, który sformułował teoretyczne podstawy skoncentrowanej kontroli konstytucyjności

⁵⁹ Tamże, s. 182.

⁶⁰ L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2014, s. 50.

⁶¹ L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne..., op. cit., s. 50.

⁶² Zob. P. Mikuli, Zdekoncentrowana sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Stany Zjednoczone i państwa europejskie, Kraków 2007; S. Kubas, Judicial review. Geneza i rozwój [w:] Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony. Księga jubileuszowa Profesora Pawła Sarneckiego, P. Czarny (red.), Kraków 2004; A. Mączyński, Sądownictwo konstytucyjne..., op. cit., s. 182; L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne..., op. cit., s. 50.

prawa⁶³. Powstaniu instytucji sądu konstytucyjnego właśnie w Austrii sprzyjało organizacyjne wyodrębnienie sądów zajmujących się sprawami regulowanymi przez przepisy prawa prywatnego oraz trybunałów prawa publicznego, mianowicie Trybunału Administracyjnego (niem. *Verwaltungsgerichtshof*) oraz Trybunału Państwa (niem. *Reichsgericht*)⁶⁴.

W ramach spowodowanej narastającymi konfliktami narodowościowymi transformacji ustrojowej w monarchię Austro-Węgierską, w 1869 r. uchwalono tzw. Konstytucję grudniową – szereg ustaw regulujących sposób postępowania w sprawach wspólnych obu części monarchii oraz funkcjonowania austriackiej części Austro-Węgier (tzw. Przedlitawii). Jedną z nich była ustawa o organizacji Trybunału Państwa, o postępowaniu przed nim i o wykonywaniu jego orzeczeń, która w dniu 18 kwietnia 1869 r. otrzymała sankcję cesarską⁶⁵. Trybunał Państwa składał się z: prezesa, jego zastępcy i dwunastu członków oraz czterech zastępców mianowanych dożywotnio przez cesarza na wniosek Rady Cesarskiej (Izby Poselskiej i Izby Panów)⁶⁶.

Do zakresu właściwości Trybunału Państwa należało rozstrzyganie sporów między sądami a organami administracji, między organami krajowymi a naczelnymi organami administracji, a także między organami poszczególnych krajów. Ponadto Trybunał Państwa rozstrzygał skargi obywateli na naruszenie ich konstytucyjnie zagwarantowanych praw politycznych przez organy administracji oraz niektóre spory cywilnoprawne między państwem i obywatelami⁶⁷.

Trybunał Państwa posiadał jedynie prawo orzekania o naruszeniu praw zasadniczych przez organy administracji, nie posiadał natomiast prawa do uchylania aktów parlamentu. Ponieważ nie był wyposażony w podstawową kompetencję sądownictwa konstytucyjnego do

⁶³ Zob. D. Rousseau, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie*, Warszawa 1999, s. 21; A. Mączyński, *Sądownictwo konstytucyjne...*, op. cit., s. 183; zob. też: M. Granat, *Sądownictwo konstytucyjne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej z punktu widzenia modelu kontroli Kelsena*, *Przegląd Sejmowy* 2003, nr 1, s. 42-56; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 50-51.

⁶⁴ Trybunał Administracyjny powołano do życia w 1875 r.; zob. A. Dziadzio, *Monarchia konstytucyjna w Austrii (1867-1914). Władza – obywatel – prawo*, Kraków 2001; A. Mączyński, *Sądownictwo konstytucyjne...*, op. cit., s. 183.

⁶⁵ Zob. O. Balzer, *Historia ustroju Austrii w zarysie*, Lwów 1899; M. Borski, *Początki i rozwój sądownictwa konstytucyjnego na terytorium Czechosłowacji i Republiki Czeskiej*, *Roczniki Administracji i Prawa* 2010, nr 10, s. 40.

⁶⁶ Zob. M. Borski, *Początki i rozwój sądownictwa konstytucyjnego...*, op. cit., s. 40.

⁶⁷ A. Mączyński, *Sądownictwo konstytucyjne...*, op. cit., s. 183-184.

kontroli norm, był on bliższy instytucji sądownictwa administracyjnego⁶⁸. Z uprawnienia do rozstrzygania o skargach obywateli na naruszanie konstytucyjnie zagwarantowanych praw politycznych wykształciła się *późniejsza kompetencja do rozstrzygania skarg konstytucyjnych, charakterystyczna dla współczesnego sądownictwa konstytucyjnego*⁶⁹. *Stało się to podstawą dla rozwoju sądownictwa konstytucyjnego, właściwego do rozstrzygania sporów w aparacie państwowym, a nie do kontroli norm*⁷⁰.

W kompetencję rozstrzygania sporów kompetencyjnych oraz związanych ze stosowaniem norm konstytucyjnych został wyposażony Trybunał Konstytucyjny, powołany do życia w powojennej Austrii mocą konstytucji z 1920 r. Kilkadziesiąt lat doświadczeń Trybunału Państwa stanowiło inspirację do utworzenia wyodrębnionego organizacyjnie z systemu sądowego organu, powołanego do kontrolowania przestrzegania konstytucji przez organy władzy publicznej. *Zasiadali w nim zawsze, obok przedstawicieli innych narodów cesarstwa austriackiego, także Polacy, m.in. Stanisław Madeyski, Leon Piniński, Stanisław Starzyński*⁷¹.

Austriacki Trybunał Konstytucyjny dokonywał kontroli norm wyłącznie w oderwaniu od konkretnego przypadku ich stosowania, na wniosek legitymowanych do tego organów federalnych i krajowych (tzw. **kontrola abstrakcyjna**). Bezwzględny charakter orzeczenia ze skutkiem *erga omnes* powodował uchylenie ustawy sprzecznej z konstytucją (a więc wyeliminowanie z systemu prawa normy niezgodnej z konstytucją)⁷². Nowela konstytucyjna z 1929 r., wprowadziła *nowe możliwości w odniesieniu do kontroli konstytucyjności ustaw – nowy art. 140 dopuścił konkretną kontrolę norm sprawowaną przez Trybunał Konstytucyjny na wniosek Trybunału Administracyjnego lub Sądu Najwyższego, gdy sądy te miały wątpliwości co do konstytucyjności przepisu ustawy mającego stać się podstawą rozstrzygnięcia w zawistej przed nimi sprawie*⁷³.

⁶⁸ M. Borski, Początki i rozwój sądownictwa konstytucyjnego..., op. cit., s. 41.

⁶⁹ Tamże, s. 41.

⁷⁰ W. Krok, Polski Trybunał Konstytucyjny na tle porównawczym, Poznań 2012, s. 13.

⁷¹ A. Mączyński, Sądownictwo konstytucyjne..., op. cit., s. 183-184.

⁷² W. Krok, Polski Trybunał Konstytucyjny..., op. cit., s. 13-14.

⁷³ L. Garlicki, Ewolucja podstaw kontroli konstytucyjności w Austrii [w:] Państwo, prawo, obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki, Wrocław 1989.

*Tradycje wyniesione jeszcze z monarchii austro-węgierskiej⁷⁴ stanowiły grunt dla utworzenia sądu konstytucyjnego w, powstałej w 1918 r. po rozpadzie monarchii austro-węgierskiej, Czechosłowacji. Z początku, Najwyższy Sąd Administracyjny rozstrzygał skargi na naruszenie praw konstytucyjnych, ale co istotne, *sam nie był w stanie w żaden sposób badać konstytucyjności rozstrzygnięć. Był związany postanowieniami ustaw i mógł w związku z tym badać jedynie zgodność z ustawą, podobnie jak w postępowaniu w sprawach „zwyczajnych” skarg w sprawach administracyjnych, ponieważ nie miał w tym czasie innych możliwości procesowych*⁷⁵.*

Dopiero czechosłowacka konstytucja z 1920 r. przewidywała utworzenie Sądu Konstytucyjnego, *będący organem skoncentrowanego i wyspecjalizowanego sądownictwa konstytucyjnego, dokonujący abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności i wywodzący się z modelu kelsenowskiego*⁷⁶. Sąd Konstytucyjny składał się z siedmiu sędziów i siedmiu zastępców, powoływanych na 10 lat. Po dwóch sędziów mianował Najwyższy Sąd Administracyjny i Sąd Najwyższy, pozostałych członków, w tym przewodniczącego, wyznaczał Prezydent⁷⁷. Był upoważniony do dokonywania abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności ustaw Zgromadzenia Narodowego, ustawy sejmu Rusi Podkarpackiej i postanowień tymczasowych Komitetu Stałego Zgromadzenia Narodowego. Orzeczenie o uchyleniu ustawy, które zapadało większością kwalifikowaną pięciu głosów, po ogłoszeniu obowiązywało rząd, wszystkie urzędy i sądy. Problemy związane z obsadą składu oraz niewydawanie aktów tymczasowych w czasie permanentnych obrad Zgromadzenia Narodowego spowodowały, że okres faktycznego działania czechosłowackiego Sądu Konstytucyjnego trwał w latach 1921-

⁷⁴ M. Borski, Początki i rozwój sądownictwa konstytucyjnego..., op. cit., s. 39.

⁷⁵ M. Borski, Początki i rozwój sądownictwa konstytucyjnego..., op. cit., s. 41-42; zob. Ustawa z dnia 2 listopada 1918 r. o Najwyższym Sądzie Administracyjnym i o rozstrzyganiu sporów kompetencyjnych (Sbírka zákonů a nařízení státu československého, č. 3/1918).

⁷⁶ M. Borski, Początki i rozwój sądownictwa konstytucyjnego..., op. cit., s. 42; zob. Konstytucja Republiki Czechosłowackiej z 29 lutego 1920 r. (Sbírka zákonů a nařízení státu československého, č. 121/1920); tekst w jęz. polskim dostępny w: Nowe konstytucje J. Makowski (tłum.), Warszawa 1925, s. 273-316; zob. też: M. Starzewski, Konstytucja Republiki Czechosłowackiej, Kraków 1926 oraz M. Starzyński, Współczesny ustrój prawno-polityczny Polski i innych państw słowiańskich, Lwów 1928, s. 163-190.

⁷⁷ Ustawa z dnia 9 marca 1920 r. o Sądzie Konstytucyjnym (Sbírka zákonů a nařízení státu československého, č. 162/1920).

1931 oraz 1938-1939, a jego orzecznictwo, zwłaszcza w zakresie badania konstytucyjności, jest niezwykle skromne⁷⁸.

3. Współczesne sądownictwo konstytucyjne. Rozwiązania modelowe

Po II wojnie światowej dostrzeżono w Europie Zachodniej potrzebę instytucjonalnego zagwarantowania ochrony konstytucyjnych praw człowieka i obywatela przez nadużyciom władz. Najpowszechniejszym instrumentem było zapewnianie sądowej ochrony konstytucji przez wyspecjalizowany w tym celu organ państwa. Ustrój i działalność austriackiego Trybunału Konstytucyjnego dała podstawę dla wykształcenia się w Europie modelu skoncentrowanej kontroli norm, w którym istnieje specjalnie wyodrębniony w celu badania konstytucyjności ustaw sąd, niezajmujący się wymiarem sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych. Kwestią główną w toczącym się przed nim sporze jest zgodność z konstytucją badanych norm, a orzeczenia mają moc powszechnie wiążącą⁷⁹.

Wzorcowym przykładem modelu kontroli skoncentrowanej jest **Federalny Sąd Konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec** (niem. *Bundesverfassungsgericht*), powołany do życia ustawą z dnia 12 marca 1951 r. Oczywiście powołanie do życia niemieckiego trybunału konstytucyjnego (niem. w Ustawie Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r.⁸⁰ – tak jak i włoskiego Sądu Konstytucyjnego (wł. *Corte costituzionale della Repubblica Italiana*) w Konstytucji Republiki z 1947 r.⁸¹ – stanowiło odpowiedź na wojenne doświadczenia nazizmu i faszyzmu.

Do najważniejszych, szeroko rozbudowanych kompetencji niemieckiego trybunału konstytucyjnego, należy kontrola formalnej lub materialnej zgodności prawa federalnego lub

⁷⁸ M. Kruk, Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej [w:] Sądy Konstytucyjne w Europie, Warszawa 1997, s. 68; M. Borski, Początki i rozwój sądownictwa konstytucyjnego..., op. cit., s. 43-44.

⁷⁹ A. Mączyński, Sądownictwo konstytucyjne..., op. cit., s. 182-183; zob. też: M. Granat, Sądownictwo konstytucyjne..., op. cit., s. 42-56.

⁸⁰ Zob. art. 93 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r.; tekst w jęz. polskim: B. Banaszak i A. Malicka (tłum.), Warszawa 2011, dostępny na stronie internetowej Biblioteki Sejmowej pod adresem: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/niemcy2011.html> (dostęp na dzień: 31.05.2019).

⁸¹ Zob. art. 134 Konstytucji Republiki Włoskiej z dnia 27 grudnia 1947 r.; tekst w jęz. polskim: Z. Witkowski (tłum.), Warszawa 2007, dostępny na stronie internetowej Biblioteki Sejmowej pod adresem: http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Wlochy_pol_010711.pdf (dostęp na dzień: 31.05.2019).

prawa krajowego z ustawą zasadniczą⁸². Jest to **kontrola konkretna**, zawsze z związana z daną sprawą sądową, w trakcie rozpatrywania której wyłonił się problem konstytucyjności. Naturalnie, **model skoncentrowany** przyjęli także spadkobiercy pierwszych sądów konstytucyjnych powstałych w okresie międzywojennym w Austrii i Czechosłowacji pod wpływem konstytucyjnych idei Hansa Kelsena – Trybunał Konstytucyjny Austrii (niem. *Verfassungsgerichtshof*) oraz Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej (cz. *Ústavní soud České republiky*), powołany w 1991 r. po upadku komunizmu, a następnie w 1993 r. po rozpadzie Czechosłowacji⁸³.

Najczęściej organy kontroli konstytucyjnej mają cechy organów sądowych, co ma gwarantować niezawisłość zasiadających w nim członków oraz niezależnością od władzy ustawodawczej czy wykonawczej. W tym kontekście wyjątkowym w skali europejskiej jest rozwiązanie francuskie, bowiem ustanowiona na mocy postanowień Konstytucji V Republiki z dnia 4 października 1958 r. **Rada Konstytucyjna** (franc. *le Conseil constitutionnel*) miała być pierwotnie organem politycznym, niesądowym. Jej członkowie nie muszą posiadać kwalifikacji prawniczych, a Rada jest wyłączona ze struktur sądownictwa. Powołana została do kontroli ustaw, co do zasady, *a priori* – przed ich promulgacją, pod kątem zgodności z Konstytucją i Deklaracją Praw Człowieka i Obywatela⁸⁴. Jest to **kontrola abstrakcyjna**, dokonywana w oderwaniu od konkretnej sprawy zawisłej przed sądem.

Zarówno Federalny Sąd Konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec, jak i francuska Rada Konstytucyjna mają wieloletnią tradycję oraz ugruntowaną i silną pozycję ustrojową, stanowiąc wzorzec dla przyjmowanych w Europie systemów kontroli konstytucyjnej⁸⁵.

⁸² S. Grabowska, Sądy konstytucyjne w wybranych państwach europejskich, Rzeszów 2008, s. 109-119; zob. też: strona internetowa Federalnego Sądu Konstytucyjnego Republiki Federalnej Niemiec, <https://www.bundesverfassungsgericht.de> (dostęp na dzień: 31.05.2019).

⁸³ Zob. art. 89 Federalnej Ustawy Konstytucyjnej Republiki Austrii z dnia 1 października 1920 r.; tekst w jęz. polskim: P. Czarny, B. Naleziński (tłum.), Warszawa 2004, dostępny na stronie internetowej Biblioteki Sejmowej pod adresem: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/austria.html> (dostęp na dzień 31.05.2019); art. 87 § 1 i 2 Konstytucji Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r. (Sbírka Zákonů České Republiky, 1993 nr 1 z 28.12.1992); tekst w jęz. polskim dostępny na stronie internetowej Biblioteki Sejmowej pod adresem: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/czechy-a.html> (dostęp na dzień: 31.05.2019); zob. też: strona internetowa Trybunału Konstytucyjnego Austrii, <https://www.vfgh.gv.at/> oraz strona internetowa Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej, <https://www.usoud.cz/> (dostęp na dzień: 31.05.2019); S. Grabowska, Sądy konstytucyjne..., op. cit., s. 13-24 oraz 45-63.

⁸⁴ M. Krzemiński, Francuska Rada Konstytucyjna i jej rola w zabezpieczeniu rozgraniczenia kompetencji naczelných organów władz publicznych, Nowy Sącz 2007, s. 20-25.

⁸⁵ Zob. M. Granat, Sądownictwo konstytucyjne..., op. cit., s. 42-56.

Odrębne trybunały konstytucyjne, organizowane na podstawie francuskiego modelu kontroli abstrakcyjnej bądź niemieckiego modelu kontroli konkretnej, powołano m.in. w **państwach Europy Zachodniej** – przede wszystkim po upadku dyktatur w 1974 r. w Portugalii i w 1978 r. Hiszpanii – ale też w **państwach Ameryki Łacińskiej**: Boliwii, Ekwadorze, Gwatemali, Kolumbii, Kostaryce, Paragwaju i Wenezueli.

Powołanie do życia wyspecjalizowanego organu władzy sądowniczej do badania hierarchicznej zgodności norm prawnych stanowiło **element transformacji ustrojowej w państwach postkomunistycznych**. Tak jak w powojennej Europie, potrzeba kontroli konstytucyjności prawa i powstawanie sądów konstytucyjnych w państwach socjalistycznych *jest zazwyczaj konsekwencją przemian ustrojowych i wynika z potrzeby zagwarantowania przestrzegania praw człowieka oraz sprawowania efektywnej kontroli nad działalnością władzy ustawodawczej i wykonawczej*⁸⁶. Po upadku autorytarnych reżimów komunistycznych w drugiej połowie XX w. sądowy **model kontroli skoncentrowanej**, oparty na kelsenowskiej idei sądu konstytucyjnego, przyjęto w państwach Europy Środkowej i Wschodniej: w Białorusi, Czechach, Litwie, Łotwie, Polsce, Ukrainie, Słowacji, Słowenii, na Węgrzech, a także w Rumunii, Mołdawii i Rosji. Sąd konstytucyjny powołano także na Bałkanach – w Albanii, Bośni i Hercegowinie, Chorwacji, Czarnogórze, Grecji, Macedonii, Serbii, oraz na Kaukazie: w Armenii, Azerbejdżanie i Gruzji.

Amerykański **model kontroli rozproszonej**, w której kompetencję orzekania o zgodności ustaw z konstytucją powierzono wszystkim sądom w ramach kontroli incydentalnej (ze skutkiem *inter partes*), przyjęto na dawnych terytoriach brytyjskich, m.in. w Kanadzie, Australii, Izraelu, Indiach, ale też w Meksyku i Japonii, a także w Europie, przede wszystkim w państwach skandynawskich: Danii, Szwecji Norwegii oraz Islandii, Estonii, Szwajcarii oraz Irlandii. Choć w pozostającej w systemie *common law* Wielkiej Brytanii ukształtował się system kontroli prawa przez sądy powszechne, to nie obejmuje on, co do zasady, aktów stanowionych przez parlament, lecz akty wykonawcze do nich (niższego szczebla). Powyższe ma swoje źródło, po pierwsze, w braku jednolitej, pisanej konstytucji, lecz regulowaniu zasad funkcjonowania państwa, ustroju organów państwowych oraz

⁸⁶ A. Kustra, Kelsenowski model kontroli konstytucyjności prawa a integracja europejska. Studium wpływu, Toruń 2015, s. 15.

statusu jednostki przez szereg aktów konstytucyjnych⁸⁷. Nie bez znaczenia jest również przyjęcie doktryny suwerenności i supremacji parlamentu, który może zmieniać akty konstytucyjne w zwykłym trybie ustawodawczym⁸⁸.

W praktyce, oba te modele – zdekoncentrowanej i skoncentrowanej kontroli norm – zbliżają się do siebie. Współcześnie, w modelu kontroli rozproszonej ostateczne rozstrzygnięcia o niezgodności ustawy z konstytucją wydawane są przeważnie przez najwyższą instancję sądową. Natomiast sądy niemogące samodzielnie rozstrzygać kwestii konstytucyjności w systemie kontroli skoncentrowanej mogą wnosić o wydanie rozstrzygnięcia przez sąd konstytucyjny. Także polska Konstytucja RP z 1997 r. przewiduje możliwość wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego przez każdy sąd z pytaniem prawnym co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem (art. 193 Konstytucji RP)⁸⁹.

Istotną cechą wspólną obu modeli jest powierzenie badania hierarchicznej zgodności norm niezależnemu od władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej organowi państwa. Zarówno w systemie amerykańskim, jak i kontynentalnym, najpierw badaniu podlega kwestia zachowania odpowiedniej procedury uchwalenia przepisu prawnego, a następnie jego zgodność z systemem prawa. Co prawda, sąd konstytucyjny nie może samodzielnie zmienić normy uznanej za niezgodną z konstytucją, uzdrowić procesu jej stanowienia czy zobowiązać organy władzy ustawodawczej do jej modyfikacji. Może jednak odmówić jej zastosowania lub wyeliminować ją z porządku prawnego. Umożliwi to uchylenie orzeczenia lub decyzji, wydanych przez sąd lub organ administracji publicznej na podstawie niekonstytucyjnego przepisu prawa. Co więcej, za pomocą wykładni poddanego kontroli przepisu prawa orzecznictwo konstytucyjne oddziałuje na organy go stosujące. Interpretując normy prawne, zwłaszcza zawierające klauzule generalne, sąd konstytucyjny uzupełnia

⁸⁷ M.in. *Magna Carta Libertatum* z 1215 r., *Deklaracja praw* z 1689 r., *Habeas Corpus Act* z 1679 r., czy *Human Rights Act* z 1998 r.

⁸⁸ O kontroli konstytucyjności prawa w Wielkiej Brytanii szerzej zob. M. Przygoda, *Ewolucja modelu kontroli konstytucyjności prawa w Wielkiej Brytanii*, *Politeja* 2012, nr 21, s. 377-386.

⁸⁹ O przyjęciu na gruncie polskiej Konstytucji z 1997 r. modelu mieszanej kontroli konstytucyjności prawa szerzej zob. P. Kardas, M. Gutowski, *Konstytucja z 1997 r. a model kontroli konstytucyjności prawa*, *Palestra* 2007, nr 4, s. 11-30.

materialną treść prawa. W ten sposób sądy konstytucyjne ingerują w działalność legislatywy i egzekutywy.

4. Koncepcje sądownictwa konstytucyjnego w Polsce okresu międzywojennego

Idea sądownictwa konstytucyjnego była obecna w przedwojennej nauce polskiej. *Ustrój i działalność austriackiego Trybunału Państwa*, tłumaczonego często na język polski jako „trybunał konstytucyjny”, omawiane były w podręcznikach szkolnych oraz stanowiły przedmiot rozpraw naukowych przedstawicieli polskiej myśli prawniczej⁹⁰. Choć kwestia zapewnienia instytucjonalnej kontroli konstytucyjności prawa nie grała wówczas pierwszorzędnej roli w debacie politycznej i pracach nad konstytucją, niektóre projekty konstytucji, wniesione do Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej (1919-1922), przewidywały takie rozwiązania.

Projekt opracowany przez obradujące od dnia 19 lutego do dnia 12 marca 1919 r. grono prawników, powołane w 1919 r. przez Prezesa Rady Ministrów Ignacego Paderewskiego, działających pod przewodnictwem prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego Michała Bobrzyńskiego – tzw. **Ankieta w sprawie projektu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej** – przewidywała utworzenie **Rady Stanu dla opracowania, względnie oceniania projektów ustaw opracowanych przez Rząd, lub przekazanych przez jedną z Izb Sejmowych**⁹¹ – Izbę Poselską lub Senat. Rada Stanu, *skupiająca znawców prawa, teoretyków i praktyków*⁹²,

⁹⁰ A. Mączyński, *Sądownictwo konstytucyjne...*, op. cit., s. 184. Zgodnie z cytowaną monografią, prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Stanisław Madeyski opublikował kilka artykułów prezentujących orzecznictwo austriackiego Trybunału Państwa, które zostały także uwzględnione w zbiorze wydanym przez prof. Uniwersytetu Lwowskiego, Stanisława Starzyńskiego. W 1885 r. we lwowskim *Przeglądzie Sądowym i Administracyjnym* ogłoszono omówienie książki Georga Jellinka, w której autor postulował przekształcenie Trybunału Państwa (przetłumaczonego jako *trybunał konstytucyjny*).

⁹¹ Zob. art. 47 Projektu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, opracowany przez pp. prof. Michała Bobrzyńskiego, Stanisława Bukowieckiego, Zygmunta Chrzanowskiego, Zygmunta Cybichowskiego, Stanisława Horwatta, Bolesława Koskowskiego, Władysława Maliniaka, Konrada Niedziałkowskiego, Feliksa Ochimowskiego, Michała Rostworowskiego, Stanisława Starzyńskiego, Aleksandra Świętochowskiego, Józefa Świeżyńskiego i Stanisława Wrólewskiego, Warszawa 1919, druk sejmowy nr 443b, dostępny na stronie internetowej Biblioteki Sejmowej pod adresem: https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/S9LYTA8EY1NJNLS42SUPE9M4QVHJPG.pdf (dostęp na dzień 31.05.2019).

⁹² P. Bożym, *Druza izba parlamentu w świetle pierwszych projektów konstytucji odrodzonego państwa polskiego*, *Ius Novum* 2013, nr 3, s. 257.

miała składać się z prezesa, wiceprezesa, urzędujących radców stanu oraz członków powołanych tymczasowo, do prac na poszczególnymi projektami ustaw⁹³.

W dniu 30 maja 1919 r. do Sejmu Ustawodawczego wpłynął projekt konserwatywnego **Klubu Pracy Konstytucyjnej**, opracowany przez prof. Uniwersytetu Lwowskiego Józefa Buzka⁹⁴. Wzorując się na ustroju amerykańskim, przewidywał federacyjny ustrój Polski, podzielonej na ok. 70 ziem (krajów), liczących od 200 do 500 tys. mieszkańców, mających własne konstytucje i wyposażonych w kompetencje prawodawcze. Inicjatywa poselska powierzała **Sądowi Najwyższemu** kompetencję rozstrzygania ewentualnych konfliktów między konstytucjami poszczególnych ziem z ogólnopaństwową konstytucją i ustawami (pozostałe sądy nie miałyby prawa do badania ważności ustaw). Sąd Najwyższy miał w tym założeniu składać się z oddziału właściwego w sprawach z zakresu prawa cywilnego i karnego oraz oddziału dla spraw politycznych, administracyjnych i podatkowych. Projekt przewidywał także instytucję *rekursu*, tj. skargi konstytucyjnej, którą mógł wnieść do Sądu Najwyższego każdy obywatel, którego prawa lub interesy zostały naruszone przez sprzeczny z konstytucją lub ustawą ogólnokrajową akt władz ogólnokrajowych lub ziemskich⁹⁵.

Wniesiony do Sejmu, w dniu 30 maja 1919 r., poselski projekt prawicowego **Związku Ludowo-Narodowego**, reprezentowanego przez profesora Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie, Stanisława Głąbińskiego, zakładał wprowadzenie quasi-parlamentarnej **Straży Praw**, która miałaby dokonywać obligatoryjnej prewencyjnej kontroli ustaw z konstytucją przed ich podpisaniem przez Prezydenta⁹⁶. Organ ten łączył w sobie cechy izby parlamentarnej i sądu konstytucyjnego. W założeniu miał składać się z 50 członków, wybranych przez Sejm, na czas trwania swojej pięcioletniej kadencji, spoza jego grona oraz przedstawiciele samorządu (po jednym z sejmików wojewódzkich i po jednym z rad miejskich miast: Warszawy, Lwowa,

⁹³ Projekt nie uzyskał akceptacji rządu, został przekazany Sejmowi do wykorzystania w pracach nad konstytucją; zob. też. A. Mączyński, *Sądownictwo konstytucyjne...*, op. cit., s. 186; P. Bożym, *Druga izba parlamentu...*, op. cit., s. 256-257.

⁹⁴ Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgłoszony w formie wniosku przez Józefa Buzka i tow. do Sejmu Ustawodawczego II RP w dniu 30 maja 1919 r., druk sejmowy nr 443e.

⁹⁵ Zob. P. Bożym, *Druga izba parlamentu...*, op. cit., s. 259-260; A. Mączyński, *Sądownictwo konstytucyjne...*, op. cit., s. 185-186.

⁹⁶ Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgłoszony w formie wniosku nagłego przez posła Stanisława Głąbińskiego i tow. (Związek Sejmowy Ludowo-Narodowy) do Sejmu Ustawodawczego II RP w dniu 30 maja 1919 r., druk sejmowy nr 443d.

Krakowa, Poznania, Wilna i Łodzi), najwyższych uczelni i instytucji naukowych, Izby Gospodarczej (po jednym z każdego działu reprezentowanego w niej pracy), dwóch reprezentantów Izb adwokackich, jednego przedstawiciela Izb notarialnych, jednego przedstawiciela Izby dziennikarskiej, a także pierwszego prezesa Sądu Najwyższego oraz prezesa Trybunału Administracyjnego.

W przypadku stwierdzenia niezgodności ustawy z Konstytucją, Straż Praw przedstawiałaby wniosek Prezydentowi o skorzystanie przez niego z prawa weta albo zwracałaby ustawę Sejmowi z propozycją wprowadzenia odpowiednich zmian formalnych lub merytorycznych lub odrzucenia projektu ustawy. *Uchwała Sejmu, akceptująca lub odrzucająca zwykłą większością głosów propozycję Straży Praw, jest ostateczna*⁹⁷. Warto odnotować, że w trakcie sejmowych prac, poseł Związku Ludowo-Narodowego, ks. Kazimierz Lutosławski, złożył wniosek o wprowadzenie do tekstu konstytucji kompetencji Sądu Najwyższego do rozstrzygania, czy ustawa jest sprzeczna z konstytucją lub narusza jej przepisy, jednak przed głosowaniem go wycofał⁹⁸. Ponadto, tak jak inicjatywa grupy naukowców i polityków pod kierownictwem prof. Bobrzyńskiego, projekt przewidywał ustanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego *dla rozstrzygania sporów z dziedziny prawa publicznego*, wzorem rozwiązań austriackich z 1867 r.⁹⁹

Wniesiony przez **Radę Ministrów** do Sejmu w dniu 6 maja 1919 r. projekt deklaracji konstytucyjnej przewidywał – zamiast Senatu – powołanie na cztery lata przez Naczelnika Rzeczypospolitej trzydziestoosobowej **Straży Praw** do badania zgodności ustaw uchwalonych przez Sejm z Konstytucją¹⁰⁰. Na prośbę sejmowej komisji konstytucyjnej, rząd przedstawił w dniu 3 listopada 1919 r. projekt ustawy konstytucyjnej, który także przewidywał, obok

⁹⁷ Zob. W. Jakubowski, K. Jajecznik, *Polska debata ustrojowa w latach 1917-1921*, Warszawa 2010, s. 138; P. Bożym, *Druza izba parlamentu...*, op. cit., s. 259; A. Meller, *Od republikanizmu do monarchizmu*. Juliusz Sas-Wisłocki (1909–1973) wobec problemów ustrojowych i społecznych II RP, *Historia i polityka* 2011, nr 5, s. 42; K. Jajecznik, *Demokracja narodowa według projektu konstytucji autorstwa Stanisława Głąbińskiego*, *Spółeczeństwo i Polityka* 2008, nr 1, s. 130-131.

⁹⁸ A. Mączyński, *Sądowictwo konstytucyjne...*, op. cit., s. 187.

⁹⁹ Tamże, s. 186.

¹⁰⁰ Projekt Deklaracji Konstytucyjnej uchwalony przez Radę Ministrów w dniu 3 maja 1919 r., wniesiony do Sejmu Ustawodawczego II RP przez zastępcę prezydenta Rady Ministrów Stanisława Wojciechowskiego w dniu 6 maja 1919 r., druk sejmowy nr 443a. Sejmowi, który projekt ten, jako niezyciowy, odrzucił podczas posiedzeń w dniach 9, 10 i 13 maja 1919 r.

jednoizbowego parlamentu, istnienie Straży Praw¹⁰¹. Składałaby się z trzydziestu posłów, którzy traciliby wówczas mandat poselski, trzydziestu zasłużonych obywateli powoływanych przez Naczelnika Państwa oraz po jednym przedstawicielu uczelni państwowej wybieranych przez grona profesorskie. Co ciekawe, badałaby ustawy uchwalone przez Sejm nie tylko pod kątem ich zgodności z Konstytucją, ale także od strony formalnej i celowościowej. Zgłoszone, w ciągu 30 dni od dnia otrzymania ustawy, propozycje zmian, Sejm mógłby uchwalić zwykłą większością głosów lub odrzucić je większością dwóch trzecich. W przypadku odrzucenia poprawek, Naczelnik Państwa ogłaszałby ustawę w brzmieniu zaproponowanym przez Sejm bądź mógłby złożyć weto¹⁰². Autopoprawka do projektu rządowego wprowadziła jednak do badania uchwalonych przez Sejm, w miejsce Straży Praw, **Senat**¹⁰³. *Twórcy Konstytucji Marcowej uznali, że ewentualne niezgodności ustaw sejmowych z Konstytucją będzie mogła usunąć druga izba parlamentu*¹⁰⁴.

Również projekt opracowany przez **Komisję Konstytucyjną Sejmu Ustawodawczego**¹⁰⁵ przewidywał wprowadzenie **Senatu**¹⁰⁶. Jako organ właściwy do badania uchwalonych przez Sejm ustaw, mógłby w ciągu 30 dni od otrzymania projektu ustawy składać wniosek do Prezydenta RP o zarządzenie ogłoszenia ustawy przed upływem wyznaczonego mu terminu (także 30 dni). Mógł także zwrócić Sejmowi projekt z propozycją zmian lub jego odrzucenia. Poprawki Senatu Sejm mógłby przyjmować zwykłą większością lub odrzucać większością kwalifikowaną¹⁰⁷. W pierwotnym brzmieniu projektu sejmowej

¹⁰¹ Projekt Ustawy Konstytucyjnej Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalony przez Radę Ministrów w dniu 1 listopada 1919 r. i wniesiony do Sejmu Ustawodawczego II RP przez zastępcę prezydenta Rady Ministrów Stanisława Wojciechowskiego w dniu 3 listopada 1919 r.; zob. P. Bożym, *Druga izba parlamentu...*, op. cit., s. 257-258.

¹⁰² Zob. też: P. Bożym, *Druga izba parlamentu...*, op. cit., s. 257-258.

¹⁰³ Projekt zmian niektórych artykułów, uchwalony przez Radę Ministrów w dniu 21 stycznia 1920 r., Sejm Ustawodawczy II RP, druk sejmowy nr 1353; zob. też P. Bożym, *Druga izba parlamentu...*, op. cit., s. 258.

¹⁰⁴ J. Ziemiński, *Dobrze, że będzie*, *Polityka* 1985, nr 29, s. 1.

¹⁰⁵ W skład komisji konstytucyjnej wchodził: Władysław Seyda (przewodniczący), Maciej Rataj (zastępca), Mieczysław Niedziałkowski (sekretarz), Kazimierz Bagiński, Franciszek Bardel, Adam Cieśla, Ignacy Daszyński, Edward Dubanowicz, ks. Stanisław Dziennicki, Alfons Erdman, Bolesław Fichna, Stanisław Głabiński, Władysław Grzędziński, Izaak Griinbaum, Alfred Halban, Witold Kamieniecki, Władysław Kiernik, Wojciech Korfanty, Zygmunt Marek, Antoni Matakiewicz, Stanisław Osiecki, Józef Putek, Henryk Radziszewski, Józef Rajski, ks. Antoni Stychel, Adolf Suligowski, Jan Tabor, Leonard Tarnawski, ks. arcyb. Józef Teodorowicz, Jan Zagórski.

¹⁰⁶ Projekt Ustawy Konstytucyjnej Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiący załącznik do sprawozdania Komisji Konstytucyjnej o Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wniesiony pod obrady Sejmu Ustawodawczego II RP przez Sprawozdawcę Komisji Konstytucyjnej Edwarda Dubanowicza w dniu 12 czerwca 1920 r., druk sejmowy nr 1883.

¹⁰⁷ Tamże, art. 35.

Komisji Konstytucyjnej Senat składałby się z siedemdziesięciu członków wybieranych przez Sejm spoza jego grona, a także przedstawicieli samorządu terytorialnego (po dwóch z każdego województwa i po dwóch z rad miejskich większych ośrodków – Warszawy, Lwowa, Poznania, Wilna i Łodzi), pięciu delegatów episkopatu katolickiego, trzech przedstawicieli innych religii, przedstawicieli świata nauki, pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Trybunału Administracyjnego, przedstawicieli działów Naczelnej Izby Gospodarczej Rzeczypospolitej oraz dwóch przedstawicieli adwokatury¹⁰⁸.

Jak widać, konstrukcja i uprawnienia Senatu są analogiczne do, przewidzianej w projekcie prof. Głębińskiego (Związek Ludowo-Narodowy), instytucji Straży Praw. W projektach Komisji Konstytucyjnej prezentowanych na różnych etapach prac sejmowych brakowało jednak propozycji powołania organu wyspecjalizowanego w kwestii kontroli konstytucyjności aktów prawnych¹⁰⁹. Restytucja oraz projektowany kształt drugiej izby parlamentu stanowiły w okresie międzywojennym jeden z najżywiej dyskutowanych i najbardziej spornych punktów debaty konstytucyjnej¹¹⁰, stanowiąc jedną z przyczyn przeciągnięcia się prac sejmowych nad konstytucją odrodzonego państwa polskiego, przyćmiewając zarazem kwestię wprowadzenia do niej sądowej kontroli konstytucyjności ustaw¹¹¹.

Uchwalona ostatecznie przez Sejm Ustawodawczy II RP w dniu 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹¹², wprowadzała założenie o nadrzędnej roli konstytucji, gdyż jej art. 38 stanowił, że *żadna ustawa nie może stać w sprzeczności*

¹⁰⁸ Tamże, art. 36.

¹⁰⁹ Zob. Projekt Ustawy Konstytucyjnej w redakcji przyjętej przez Sejm Ustawodawczy II RP w drugim czytaniu, druk sejmowy nr 2442, oraz Projekt Ustawy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiący załącznik do sprawozdania Komisji Konstytucyjnej o Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wniesiony pod obrady Sejmu Ustawodawczego II RP przez Przewodniczącego i Sprawozdawcę Komisji Konstytucyjnej Edwarda Dubanowicza w dniu 5 marca 1921 r., druk sejmowy nr 2561.

¹¹⁰ Zob. Sprawozdanie Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego II RP w przedmiocie art. 35 i 36 projektu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, druk sejmowy nr 2295, oraz sprawozdanie Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego II RP w przedmiocie artykułów 35 i 36 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ponownie przesłanych do komisji na posiedzeniu w dniu 10 grudnia 1920 r., druk sejmowy nr 2393.

¹¹¹ W dniu 8 lipca 1920 r. Komisja Konstytucyjna przedstawiła projekt Sejmowi, który pracował nad projektem do 16 lipca 1920 r. Od 24 września 1920 roku, po przeminięciu bezpośredniego zagrożenia ze strony wojsk Rosji Radzieckiej, prace kontynuowano do połowy marca 1921 r. Koncepcja parlamentu jednoizbowego współpracującego z izbą pracy reprezentującą pracowników najemnych, proponowana przez lewicowe partie robotnicze i chłopskie ścierała się z ideą silnej i elitarystycznej izby drugiej, popieranej przez partie prawicowe. Ustanowienie Senatu zostało poparte minimalną większością głosów Sejmu Ustawodawczego II RP, czego efektem była słaba pozycja ustrojowa drugiej izby.

¹¹² Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 267).

z niniejszą konstytucją, ani naruszać jej postanowień. Na gruncie tzw. **Konstytucji marcowej** **zasada nadrzędności Konstytucji** była jednak *pozbawiona realnych gwarancji instytucjonalnych*¹¹³. Nie wprowadzała do systemu ustrojowego organu powołanego do badania zgodności ustaw z konstytucją, *nie funkcjonował bowiem sąd konstytucyjny, natomiast ani SN, ani Najwyższy Trybunał Administracyjny nie dostrzegały w Konstytucji upoważnienia do kontroli konstytucyjności ustaw*¹¹⁴.

Ustawa zasadnicza nie poruszała także problemu ewentualnych skutków takiej niezgodności. Choć art. 81 Konstytucji marcowej wprost **zakazywał sądom badania ważności należycie ogłoszonych ustaw**, to na podstawie jej art. 77, zgodnie z którym sędziowie są w sprawowaniu swojego urzędu niezawisli i podlegają tylko ustawom, dopuszczano możliwość badania i odmowy przez sąd zastosowania aktu wydanego przez organ administracji (niebędącego ustawą), w tym rozporządzeń wykonawczych wydawanych przez rząd, premiera bądź ministrów i rozporządzeń Prezydenta RP z mocą ustawy, jeżeli oceniał go jako niezgodny z konstytucją¹¹⁵.

Jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji marcowej przedstawiciele nauki prawa krytycznie ocenili pominięcie w jej tekście kwestii sądowej kontroli konstytucyjności prawa, w konsekwencji czego ustawa niezgodna z konstytucją obowiązywała do czasu uchylecia jej przez władzę ustawodawczą¹¹⁶. Prof. Stanisław Estreicher i prof. Władysław Leopold Jaworski proponowali powołanie – na wzór austriackiego *Verfassungsgerichtshof* – Trybunału Konstytucyjnego, którego zadaniem byłoby zagwarantowanie nie tylko praworządności, ale i praw obywatelskich¹¹⁷. *Możnaby mu przydzielić tak orzekanie, czy rozporządzenia władz administracyjnych, zawierające normy ogólne, są legalne, jak też i orzekanie a posteriori, czy ustawy już ogłoszone nie sprzeciwiają się Konstytucji. Z tem orzecnictwem a posteriori*

¹¹³ Komentarz do art. 87 Konstytucji, teza 4 [w:] Konstytucja RP. Komentarz, t. I i II, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, Legalis.

¹¹⁴ Tamże.

¹¹⁵ Zob. M. Granat, Problem kontroli konstytucyjności prawa w Polsce międzywojennej [w:] P. Sarnecki (red.) Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje, Kraków 2006, s. 100; A. Mączyński, Sądownictwo konstytucyjne..., op. cit., s. 187; Komentarz do art. 87 Konstytucji, teza 4 [w:] Konstytucja RP. Komentarz, M. Safjan, L. Bosek, op. cit.

¹¹⁶ W. L. Jaworski, Trybunał Konstytucyjny [w:] Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921, W. L. Jaworski (red.), Kraków 1924.

¹¹⁷ M. Rostworowski, Zagadnienia Ogólne; S. Wróblewski, Sądownictwo; S. Estreicher, Zasada zwierzchności narodu [w:] Nasza Konstytucja. Cykl odczytów urządzonych staraniem Dyrekcji Szkoły Nauk Politycznych w Krakowie od 12-25 maja 1921 r., Kraków 1922; A. Mączyński, Sądownictwo konstytucyjne..., op. cit., s. 188.

*możnaby połączyć działalność a priori, przydzielając Trybunałowi Konstytucyjnemu także i tę działalność w sprawie projektów ustaw, którą ma francuski Conseil d'etat*¹¹⁸.

Postulat utworzenia sądu konstytucyjnego, stanowiącego instrument kontroli jednostki nad działalnością państwa i przeciwwagę dla braków ustroju demokratycznego, zyskał poparcie doktryny¹¹⁹, a po przewrocie majowym przybrał postać wniosków poselskich składanych na przełomie czerwca i lipca 1926 r. w toku prac nad nowelizacją konstytucji¹²⁰. *Zgodnie z projektem nowelizacji konstytucji marcowej, Trybunał Konstytucyjny orzekałby co do zgodności z konstytucją ustaw i rozporządzeń z mocą ustawy, co do treści i sposobu ich wydania. Orzeczenia byłyby wiążące dla sądów, a wyroki o niekonstytucyjności przepisu skutkowałyby jego nieważnością. Trybunał miał składać się z 9 członków, z których trzech (w tym przewodniczącego) mianować miał Prezydent, po trzech miał delegować Sąd Najwyższy i Najwyższy Trybunał Administracyjny*¹²¹. Postulat nie został jednak uwzględniony w uchwalonej 2 sierpnia 1926 r., po zamachu majowym ustawie zmieniającej i uzupełniającej Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.¹²², tzw. nowelę sierpniową, która wzmacniała władzę wykonawczą wobec parlamentu.

Tym bardziej propozycja wprowadzenia sądowej kontroli konstytucyjności ustaw nie zdobyła poparcia czołowych ideologów obozu rządzącego, decydujących o kształcie oktrojowanej tzw. **Konstytucji kwietniowej**, podpisanej przez Prezydenta RP Ignacego Mościckiego w dniu 23 kwietnia 1935 r. na Zamku Królewskim w Warszawie. Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.¹²³ przyznawała nadrzędną pozycję wobec innych organów państwa Prezydentowi RP, i to właśnie jego rolę widzieli – jak tłumaczy prof. Jan

¹¹⁸ W. L. Jaworski, Trybunał Konstytucyjny, op. cit.

¹¹⁹ W. L. Jaworski, Z problemów konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny, Przegląd Współczesny, Kraków 1923; Prof. Jaworski pisał, że *doniosłość Trybunału Konstytucyjnego wybiłaby się daleko jaśniej jeszcze, gdybyśmy funkcje tego Trybunału rozpatrywać chcieli na tle demokracji, na której zbudowane są mniej lub więcej wszystkie Konstytucje nowożytne. Z tego punktu widzenia Trybunał Konstytucyjny przedstawia się jako przeciwwaga wszystkich braków, które z natury rzeczy tkwią w reprezentacjach na podstawie powszechnego i równego prawa głosowania. Rzeczpospolita austriacka odnalazła drogę, która nie zapewnia jakości treści ustaw, ale daje gwarancję tego, bez czego państwa niema, t.j. gwarancję, że prawo będzie szanowane. Potrzebę Trybunału Konstytucyjnego zrozumie każdy, kto zrozumie, że państwo jest prawem, a prawo jest państwem.*

¹²⁰ A. Gwiżdż, O Trybunale Konstytucyjnym w Drugiej Rzeczypospolitej [w:] Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej, Warszawa 1996, s. 66.

¹²¹ Tamże; zob. też Mączyński. A., Sądownictwo konstytucyjne..., op. cit., s. 189-190.

¹²² Dz. U. poz. 442.

¹²³ Dz. U. poz. 227.

Ziemiński – w usuwaniu ewentualnych niezgodności ustaw z konstytucją¹²⁴. Nałożony na Prezydenta RP, mocą art. 54 ust. 1 Konstytucji kwietniowej, obowiązek podpisywania ustaw dotyczył wyłącznie ustaw *konstytucyjnie uchwalonych*, co można uznać za *pewne kompetencje w zakresie kontroli konstytucyjności*¹²⁵.

Konstytucja kwietniowa deklarowała zasadę nadrzędności Konstytucji, powtarzając treść art. 38 Konstytucji marcowej i stanowiąc w swoim art. 49 ust. 2, że **żaden akt ustawodawczy nie może stać w sprzeczności z Konstytucją**. Wobec redakcji art. 81 Konstytucji marcowej, art. 64 ust. 5 Konstytucji kwietniowej, zgodnie z którym **sądy nie mają prawa badać ważności aktów ustawodawczych, należycie ogłoszonych**, osłabił rolę sądów, zabraniając badania nie tylko ustaw, lecz wszelkich aktów ustawodawczych, w tym także dekretów Prezydenta¹²⁶. Nie przeszkodziło to jednak podnoszeniu w dyskusji publicznej – w sferach naukowych i klubach poselskich stronnictw opozycyjnych, m. in. „Piasta” – potrzeby stworzenia w Polsce sądownictwa konstytucyjnego i powołania trybunału konstytucyjnego¹²⁷. *Nie doszło do tego, bo obóz rządzący obawiał się, że opozycja może wykorzystać orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego do walki politycznej*¹²⁸.

5. Kompetencje Rady Państwa w zakresie kontroli konstytucyjności i wykładni prawa

Ponieważ konstytucja radziecka nie przewidywała żadnych instytucjonalnych gwarancji zgodności prawa z konstytucją, to postulat o wprowadzeniu ich do konstytucji państwa satelickiego był w powojennej Polsce *bez szans realizacji*¹²⁹. W ideologii marksistowskiej państwa socjalistycznego, żywa była idea jedynej, niepodzielnej, niezbywalnej władzy ludu. *Naród jest jeden*¹³⁰ i wymaga jednolitego przedstawicielstwa w postaci jednoizbowego parlamentu. W tym świetle, wpisanie sądownictwa konstytucyjnego w struktury ustrojowe miałoby charakter antydemokratyczny, byłoby ograniczeniem nadrzędnej roli Sejmu – jedynej faktycznej reprezentacji ludu-suwerena.

¹²⁴ J. Ziemiński, *Dobrze, że będzie*, op. cit., s. 1.

¹²⁵ Zob. Komentarz do art. 87 Konstytucji, teza 9 [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, M. Safjan, L. Bosek, op. cit., i cytowana tam literatura.

¹²⁶ Tamże.

¹²⁷ A. Mączyński, *Sądownictwo konstytucyjne...*, op. cit., s. 195.

¹²⁸ J. Ziemiński, *Dobrze, że będzie*, op. cit., s. 1.

¹²⁹ Tamże.

¹³⁰ K. Grzybowski, *Senat albo antydemokratyczny albo niepotrzebny*, Łódź 1946, s. 8.

W ujęciu czołowego przedstawiciela doktryny, prof. Konstantego Grzybowskiemu, dokonywana przez organ pozaparlamentarny sądowa kontrola zgodności z Konstytucją ustaw sejmowych jest *instytucją reakcyjną i dlatego nie ma dla niej miejsca ani w państwie socjalistycznym, ani w państwie ludowym, które spokojnie ufają sprawiedliwości ludu i jego woli*¹³¹. W praktyce, stanowiłaby przeszkodę proceduralną w sprawowaniu władzy przez partię komunistyczną.

Z tego też powodu art. 24 ust. 3 **ustawy konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej**¹³² powtarzała formułę z okresu międzywojennego, zabraniając sądom prawa badania ważności należycie ogłoszonych ustaw i dekretów z mocą ustawy. Tzw. **Mała konstytucja** regulowała ustrój władz państwowych w okresie przejściowym, do momentu uchwalenia nowej, pełnej konstytucji, której zapowiedź zawierał już *Manifest lipcowy* Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego do narodu polskiego z 1944 r.¹³³ Sfałszowane wyniki **referendum z 1946 r.** dały władzom komunistycznym legitymację dla przebudowy ustroju dokonanego w Ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego z 22 września 1946 r., a następnie deklaratywno-propagandowej konstytucji z 1952 r.¹³⁴ Wedle oficjalnego komunikatu poparcie dla reform ustrojowych wyniosło 68,2%¹³⁵, choć szacuje się, że w rzeczywistości było nie większe niż 26,9%¹³⁶.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r.¹³⁷ powierzyła – zgodnie z doktryną socjalizmu – władzę państwową ludowi pracującemu miast i wsi (art. 1 ust. 1), sprawowaną przez przedstawicieli,

¹³¹ S. Rozmaryn, Kontrola konstytucyjności ustaw, Państwo i Prawo 1948, nr 12; zob. też A. Sulikowski, Trybunał Konstytucyjny a polityczność. O konsekwencjach upadku pewnego mitu, Państwo i Prawo 2016, nr 4, s. 3-14.

¹³² Dz. U. poz. 71.

¹³³ Manifest ogłoszono w formie obwieszczenia wraz z pierwszymi dekretami PKWN jako rządu tymczasowego z datą 22 lipca 1944 r. W rzeczywistości został podpisany i zatwierdzony przez Stalina w Moskwie 20 lipca 1944 r., a następnie tam upubliczniony w Radiu Moskwa. Źródło: T. Żenczykowski, Polska lubelska, Warszawa 1990, s. 19; A. Ajnenkiel, Polskie konstytucje, Warszawa 1982, s. 350-358; M. Łatyński, Nie paść na kolana. Szkice o opozycji lat czterdziestych, Wrocław 2002, s. 817-822.

¹³⁴ A. Paczkowski, Referendum z 30 VI 1946. Próba wstępnego bilansu [w:] Referendum w Polsce współczesnej, D. Waniek, M.T. Staszewski (red.), Warszawa 1995, s. 74-76.

¹³⁵ W referendum zadano trzy pytania: 1. Czy jesteś za zniesieniem Senatu? 2. Czy chcesz utrwalenia w przyszłej Konstytucji ustroju gospodarczego, zaprowadzonego przez reformę rolną i unarodowienie podstawowych gałęzi gospodarki krajowej, z zachowaniem ustawowych uprawnień inicjatywy prywatnej? 3. Czy chcesz utrwalenia zachodnich granic Państwa Polskiego na Bałtyku, Odrze i Nysie Łużyckiej?.

¹³⁶ M. Łatyński, Nie paść na kolana..., op. cit., s. 121-124.

¹³⁷ Dz. U. poz. 33.

wybijanych do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i rad narodowych (art. 2 ust. 1). Zgodnie z art. 15 Konstytucji PRL, Sejm PRL jest najwyższym organem władzy państwowej, który – jako wyraziciel woli ludu pracującego miast i wsi – urzeczywistnia suwerenne prawa narodu. Oczywiście *jedność władzy w ustroju państw realnego socjalizmu znajdowała swój wyraz na płaszczyźnie konstytucyjnej jako ustrojowa zasada nadrzędności parlamentu wyłanianego przez suwerena w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich, natomiast na płaszczyźnie stricte politycznej przejawiała się wprost w postaci kierowniczej roli partii komunistycznej*¹³⁸.

Jednakże wobec założenia, że jednoizbowy parlament reprezentuje wolę suwerena – ludu pracującego i w jego imieniu podejmuje najważniejsze decyzje państwowe, nie przewidywano pierwotnie jakiegokolwiek możliwości badania zgodności ustaw sejmowych z Konstytucją PRL i usuwania ewentualnych niezgodności, bo podważałoby to – w koncepcji demokracji ludowej – wolę Narodu, do którego należy władza w państwie. Powszechną obowiązującą wykładnię ustaw ustalała, zgodnie z Konstytucją PRL, wybierana przez Sejm, kolegiarna Rada Państwa¹³⁹, której w 1976 r. powierzono także **zadanie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją**¹⁴⁰. Stąd można wyprowadzić wniosek o funkcjonowaniu w okresie Polski Ludowej **zasady nadrzędności Konstytucji**, choć nie wyrażonej wprost w przepisach prawa¹⁴¹.

Sposób realizacji zadań obu tych zadań – czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją oraz ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, doprecyzowała sama Rada Państwa w swojej uchwale. **Uchwała Rady Państwa z dnia 14 lipca 1979 r. w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją oraz ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw** sprecyzowała co prawda, że stosownie do powierzonej *funkcji czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją*, Rada Państwa *podejmuje odpowiednie*

¹³⁸ S. Bożyk, Pozycja ustrojowa Rady Państwa w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r., *Miscellanea Historico-Iuridica* 2009, nr 8, s. 166.

¹³⁹ Na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 3 Konstytucji PRL, którego dotychczasową treść w wyniku ogłoszenia tekstu jednolitego oznaczono jako art. 30 ust. 1 pkt 4 (zob. Dz. U. 1976 r. poz. 36).

¹⁴⁰ Art. 25 ust. 1 pkt 2a został dodany do Konstytucji PRL z dniem 14 lutego 1976 r. na mocy art. 1 pkt 12 ustawy z dnia 10 lutego 1976 r. (Dz. U. poz. 29). W wyniku nowelizacji Konstytucji PRL, dotychczasową treść art. 25 ust. 1 pkt 2a oznaczono jako art. 30 ust. 1 pkt 3. O Radzie Państwa szerzej zob. S. Bożyk, Pozycja ustrojowa Rady Państwa..., op. cit., s. 161-174.

¹⁴¹ Zob. Komentarz do art. 87 Konstytucji, teza 21 [w:] Konstytucja RP. Komentarz, M. Safjan, L. Bosek, op. cit., i cytowana tam literatura.

*działania mające na celu zapewnienie zgodności obowiązujących w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej przepisów prawa z przepisami Konstytucji (§ 1 ust. 1) – co wydawałoby się ograniczać wzorzec dokonywanej kontroli wyłącznie do norm prawnych zawartych w Konstytucji. Jednak w dalszych swoich postanowieniach wskazuje, jako cel dokonywanej przez Radę Państwa kontroli konstytucyjności prawa i ustalania jego powszechnie obowiązującej wykładni, zmierzanie do *umacniania praworządności socjalistycznej oraz do zwiększenia jasności prawa i jego zgodności z poczuciem prawnym społeczeństwa* (§ 2 ust. 1 uchwały z 1979 r.), co wydaje się powyższe wartości, a więc socjalistyczną praworządność, jasność prawa oraz prawne poczucie społeczeństwa, statuować jako dodatkowe wzorce kontroli, z którymi wszystkie akty prawne powinny być zgodne.*

Uchwała z 1979 r. przesądziła, że ogólnie rozumianą *funkcję czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją realizuje Rada Państwa z urzędu (§ 4)*, umożliwiając jej działanie w każdym czasie z własnej inicjatywy. Wyróżniono natomiast dwie sytuacje, kiedy procedura badania konstytucyjności prawa może być wszczęta na wniosek legitymowanego organu. Po pierwsze, Rada Państwa miała dokonywać **oceny zgodności z Konstytucją projektowanej dopiero ustawy**, działając na wniosek Prezydium Sejmu PRL lub Prezesa Rady Ministrów (§ 3 uchwały z 1979 r.). Po drugie, o **rozpatrzenie sprawy niezgodności przepisu prawnego z określonym przepisem Konstytucji** mógł wystąpić do Rady Państwa: Prezes Rady Ministrów lub z jego upoważnienia Minister Sprawiedliwości, jak również Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego i Prokurator Generalny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, a także Centralna Rada Związków Zawodowych oraz organy naczelne organizacji kobiecych, młodzieżowych i spółdzielczych, popierając swój pogląd konkretnym uzasadnieniem (§ 5 ust. 1 i 2 uchwały z 1979 r.).

Informacje oraz wnioski innych organów państwowych albo instytucji, organizacji lub obywateli w sprawie niezgodności prawa z Konstytucją, które wpływały do Rady Państwa, miały być, co do zasady, przekazywane Prezesowi Rady Ministrów, Ministrowi Sprawiedliwości, Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego bądź Prokuratorowi Generalnemu w celu wstępnego rozpatrzenia sprawy i powiadomienia wnioskodawcy o zajęтым stanowisku, a w miarę potrzeby skierowania do Rady Państwa wystąpienia o rozpatrzenie sprawy niezgodności przepisu prawnego z określonym przepisem Konstytucji w zwykłym trybie. Wnioskom tym jednak Rada Państwa mogła bezpośrednio nadać bieg, lub

też przekazać wyżej wymienionym organom jedynie w celu przedstawienia opinii Radzie Państwa. Ewentualnie Rada Państwa mogła określić przypadki, w których na przedmiotowe wnioski mogła odpowiedzieć z jej upoważnienia Kancelaria Rady Państwa, informując przy tym wnoszącego, dlaczego wniosek nie dotyczy niezgodności prawa z Konstytucją albo z innych względów nie kwalifikuje się do nadania mu dalszego biegu. (§ 5 ust. 3-5 uchwały z 1979 r.).

Uchwała z 1979 r. dość niejasno stanowi, że *w razie uznania przepisu prawnego za sprzeczny z Konstytucją, Rada Państwa podejmuje odpowiednie środki zmierzające do usunięcia tej sprzeczności* (§ 7), nie precyzując przy tym jakie konkretnie czynności mogłaby Rada Państwa powziąć w celu usunięcia niekonstytucyjności. Natomiast w przypadku uznania, że zarzut niezgodności prawa z Konstytucją wynika z błędnego rozumienia przepisu lub błędnej praktyki jego stosowania, Rada Państwa ustala **powszechnie obowiązującą wykładnię ustawy** (§ 8 ust. 1 uchwały z 1979 r.). W tym kontekście, uchwała z 1979 r. dookreśliła, że powierzona Radzie Państwa *funkcja ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw polega na wyjaśnianiu treści przepisu aktu ustawodawczego, ilekroć okazuje się to niezbędne dla zapewnienia rozumienia i stosowania tego przepisu w sposób odpowiadający celom i zasadom, których realizacji służyć ma dany akt ustawodawczy* (§ 1 ust. 2). Ponieważ zgodnie z § 1 ust. 3 uchwały z 1979 r. jej przepisy dotyczące aktów ustawodawczych miały odnosić się także do umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Radę Państwa, przedmiotem powszechnie obowiązującej wykładni mogły być zarówno postanowienia ustawy, jak też ratyfikowanej umowy międzynarodowej.

Sprawy ustalania powszechnie obowiązującej wykładni aktu ustawodawczego Rada Państwa mogła rozpatrywać z urzędu albo na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego lub Prokuratora Generalnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jak również organów naczelných masowych organizacji społecznych (§ 6 ust. 1 i 2 uchwały). Rada Państwa mogła przy tym określić przypadki, w których na wnioski o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw może z jej upoważnienia udzielić odpowiedzi Kancelaria Rady Państwa, informując wnoszącego, dlaczego jego wniosek nie dotyczy ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw albo też z innych względów nie

kwalifikuje się do nadania mu dalszego biegu (§ 6 ust. 3 w zw. z § 5 ust. 5 uchwały)¹⁴². W przypadku ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni, uchwały w tym przedmiocie podlegały ogłoszeniu w Monitorze Polskim (§ 8 ust. 2 uchwały z 1979 r.), a dokonana przez Radę Państwa interpretacja postanowienia ustawy lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej była ostateczna i niekwestionowalna.

Rada Państwa często korzystała z kompetencji do ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Celem przykładu, na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 4 Konstytucji PRL i stosownie do § 1 ust. 3 uchwały Rady Państwa z dnia 14 lipca 1979 r. w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją oraz ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, Rada Państwa podjęła uchwałę z dnia 19 czerwca 1981 r. w sprawie ustalenia wykładni art. 45 ust. 1 i 2 ustawy o radach narodowych oraz uchwałę z dnia 26 lutego 1980 r. w sprawie ustalenia wykładni określeń "organ właściwy" i "sąd" użytych w ratyfikowanej przez Polską Rzeczpospolitą Ludową Konwencji o przekazywaniu osób skazanych na karę pozbawienia wolności w celu odbycia kary w państwie, którego są obywatelami.

W zakresie hierarchicznej kontroli norm, *uchwała ta nie znalazła jednak w praktyce zastosowania, albowiem Rada Państwa ani razu nie podjęła uchwały w odniesieniu do konstytucyjności jakiegokolwiek aktu normatywnego. Wreszcie, po utworzeniu w 1982 r. Trybunału Konstytucyjnego, którego zadaniem miała być kontrola konstytucyjności prawa, uznano za zbędne utrzymywanie uprawnień Rady Państwa do czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją*¹⁴³. W 1989 r. zlikwidowano Radę Państwa, a Trybunałowi Konstytucyjnemu powierzono kompetencję ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw¹⁴⁴.

¹⁴² Szerzej zob. J. Oniszczyk, Powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw ustalana przez Trybunał Konstytucyjny, Warszawa 1995.

¹⁴³ S. Bożyk, Pozycja ustrojowa Rady Państwa..., op. cit., s. 173.

¹⁴⁴ Zob. art. 1 pkt 10 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. poz. 101).

6. Wprowadzenie Trybunału Konstytucyjnego do polskiego systemu ustrojowego

Niezależnie od działalności Rady Państwa w zakresie kontroli konstytucyjności prawa oraz dokonywania powszechnie obowiązującej jego wykładni, idea sądownictwa konstytucyjnego, sprawowanego przez niezależny od legislatywy i egzekutywy podmiot, była obecna w powojennej nauce polskiej. Prawnik i dyplomata prof. Julian Makowski postulował w 1947 r. o powierzenie badania zgodności ustaw z konstytucją sądom albo niezawisłemu organowi – Radzie Stanu lub Trybunałowi Konstytucyjnemu¹⁴⁵. Na potrzebę utworzenia trybunału konstytucyjnego zwracał także uwagę Episkopat Polski w memoriale z dnia 26 lutego 1947 r.¹⁴⁶ Myśl polityczna w tym zakresie pochodziła ze Stronnictwa Demokratycznego (SD), partii sojuszniczej wobec Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR) i Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego (ZSL)¹⁴⁷. Postulat powołania sądu konstytucyjnego znalazł się w styczniowych uchwałach z 1946 r. I Zjazdu Rady Naczelnej Stronnictwa Demokratycznego, a następnie w dokumentach posiedzenia Centralnego Komitetu SD z października 1956 r.¹⁴⁸

Drogę do wprowadzenia sądownictwa konstytucyjnego utorowały dopiero przemiany ustrojowe w latach osiemdziesiątych. *Kryzys ekonomiczny początku lat osiemdziesiątych, wywołany niewydolnością gospodarki państwa realnego socjalizmu, zachwiały w posadach komunistycznym systemem władzy w Polsce, osłabiając wszechwładną pozycję Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej*¹⁴⁹. W środowisku prawniczym, kwestia kontroli konstytucyjności prawa, postrzeganej wówczas jako istotna gwarancja wzmocnienia praworządności, była szeroko dyskutowana. Większość przedstawicieli doktryny opowiadała się za powołaniem wyspecjalizowanego w tym celu organu w postaci Trybunału Konstytucyjnego, część jednak – jak prof. Leszek Garlicki – celem zapewnienia spójności systemu prawnego, optowała za powierzeniem tej kompetencji Sądowi Najwyższemu, który

¹⁴⁵ J. Makowski, Materiały do projektu konstytucji, Państwo i Prawo 1947, nr 11.

¹⁴⁶ Katolickie postulaty konstytucyjne, Tygodnik Powszechny 1947, nr 16, s. 3, podają za: A. Mączyński, Sądownictwo konstytucyjne..., op. cit., s. 196.

¹⁴⁷ W. Żebrowski, Stronnictwo Demokratyczne wobec stanu wojennego, Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość 2016, s. 174.

¹⁴⁸ J. Ziemiński, Dobrze, że będzie, op. cit., s. 1.

¹⁴⁹ K. Niewiński, Wymiar sprawiedliwości w świetle obrad i postanowień IX Nadzwyczajnego Zjazdu PZPR (14–20 lipca 1981 r.), Miscellanea Historico-Iuridica 2011, nr 10, s. 259.

już posiadał uprawnienie do określania wytycznych wymiaru sprawiedliwości¹⁵⁰. Warto zaznaczyć, że utworzenie sądu konstytucyjnego, tak jak i przywrócenie Senatu, nabrało w Polsce wymiaru symbolicznego. Postrzegane były przez społeczeństwo jako elementy *demokratyzujące*, których wprowadzenie stanowiłoby korektę lub wręcz radykalną zmianę istniejącego reżimu politycznego¹⁵¹. *Potwierdza to tezę Martina Shapiro, że europejskie sądy konstytucyjne były od samego początku ich funkcjonowania postrzegane jako aktywne podmioty promocji nowo ustanowionych reżimów demokratycznych*¹⁵².

Podczas XII Kongresu w marcu 1981 r. Stronnictwo Demokratyczne przedstawiło swoje sztandarowe postulaty – powołania Trybunału Stanu, Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, przywrócenia Senatu i ustanowienia urzędu prezydenta. Wniosek o utworzenie Trybunału Konstytucyjnego lub powierzenie tej funkcji odpowiedniej Izbie Sądu Najwyższego uzyskał poparcie w uchwale IX Nadzwyczajnego Zjazdu Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, organizowanego w dniach 14-20 lipca 1981 r., i władz naczelnych Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego¹⁵³. Warto zaznaczyć, że *uchwała służyła jedynie stworzeniu pozorów dobrej woli partii, która faktycznie nie zamierzała reformować wymiaru sprawiedliwości. (...) Organa władzy tworzyły bowiem spójny i jednolity mechanizm państwowy, kierowany i kontrolowany przez partię jako przewodnią siłę socjalizmu. Dzięki niemu partia realizowała swój program. Pozbawienie owego mechanizmu jednego z trybów spowodowałoby destrukcję całego systemu, a wymiar sprawiedliwości, który zgodnie z konstytucją stał na straży ustroju socjalistycznego i socjalistycznej praworządności, stanowił ważny tryb dyscyplinujący społeczeństwo*¹⁵⁴.

Mimo to, w październiku 1981 r. Centralna Komisja Porozumiewawcza Partii i Stronnictw Politycznych, stanowiąca forum porozumienia i współdziałania PZPR i jej

¹⁵⁰ K. Niewiński, Wymiar sprawiedliwości..., op. cit., s. 262; S. Rudnicki, Z zagadnień praworządności, Tygodnik Solidarność 1981, nr 13, s. 12; L. Garlicki, Reforma wymiaru sprawiedliwości a kontrola konstytucyjności ustaw, Państwo i Prawo 1982, nr 1-2, s. 40-41.

¹⁵¹ Tak o Senacie: J. Szymanek, W sprawie reformy Senatu, Dziś. Przegląd Społeczny 2005, nr 2, Toruń 2006, s. 86; W. Sokolewicz, O potrzebie reformy Senatu, Państwo i Prawo 2001, nr 11, s. 6-7.

¹⁵² A. Kustra, Kelsenowski model kontroli konstytucyjności prawa..., op. cit., s. 16.

¹⁵³ Zob. Program rozwoju socjalistycznej demokracji, umacniania przewodniej roli PZPR w budownictwie socjalistycznym i stabilizacji społeczno-gospodarczej kraju – Uchwała IX Nadzwyczajnego Zjazdu PZPR, Nowe Drogi 1981, nr 8, s. 128; zob. też: W. Żebrowski, Stronnictwo Demokratyczne wobec stanu wojennego, op. cit., s. 174; J. Ziemiński, Dobrze, że będzie, Polityka 1985, nr 29, s. 1; K. Niewiński, Wymiar sprawiedliwości..., op. cit., s. 276.

¹⁵⁴ K. Niewiński, Wymiar sprawiedliwości..., op. cit., s. 276.

stronnictw (ZSL i SD), powołała międzypartyjną komisję ekspertów¹⁵⁵, celem wypracowania odpowiednich inicjatyw ustawodawczych. Prace komisji w Sejmie¹⁵⁶ trwały od 25 listopada 1981 r. i choć ogłoszony niebawem stan wojenny spowodował krótkotrwałe ich przerwanie, zostały wznowione po przemówieniu programowym w Sejmie w dniu 26 stycznia 1982 r. Wojciecha Jaruzelskiego, który zwrócił się wówczas do Sejmu m. in. o utworzenie Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu¹⁵⁷.

Przedstawione w dniu 5 lutego 1982 r. przez prezydium klubów poselskich PZPR, ZSL i SD projekty – nowelizacji Konstytucji PRL, wprowadzającej Trybunał Stanu i Trybunał Konstytucyjny, oraz ustawy o Trybunale Stanu – zostały rozpatrzone przez Sejmową Komisję Prac Ustawodawczych w dniu 4 marca 1982 r., a następnie uchwalone przez Sejm. Wprowadzenie do polskiego systemu ustrojowego sądu konstytucyjnego nastąpiło mocą **ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej**¹⁵⁸. Nowela konstytucyjna z 1982 r. pozbawiła Radę Państwa kompetencji do badania konstytucyjności i legalności aktów normatywnych, powierzając ją nowo powołanemu do życia Trybunałowi Konstytucyjnemu¹⁵⁹. Ponadto wprowadziła do Konstytucji PRL instytucję odpowiedzialności konstytucyjnej najwyższych funkcjonariuszy państwa przed specjalnie powołanym w tym celu organem władzy sądowniczej – Trybunałem Stanu.

Zawarty w rozdziale czwartym Konstytucji PRL, zatytułowanym *Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Najwyższa Izba Kontroli*, nowododany art. 33a stanowił, że *Trybunał Konstytucyjny orzeka o zgodności z Konstytucją ustaw i innych aktów*

¹⁵⁵ Jak podaje J. Ziemiński: Każdy klub poselski desygnował do niej dwóch członków swojej partii, naukowców spoza grona posłów. Klub poselski PZPR powołał prof. Andrzeja Burdę z UMCS i doc. Leszka Kubickiego – redaktora naczelnego „Państwa i Prawa”, klub SD – prof. Jerzego Jodłowskiego i prof. Arnolda Gubińskiego, ZSL zaś dwóch naukowców lubelskiego UMCS – prof. Henryka Groszyka i mnie. W skład komisji ekspertów wszedł także doc. Andrzej Gwiżdż, bezpartyjny, dyrektor Biblioteki Sejmowej, specjalista prawa państwowego, pełniący funkcję sekretarza naszej komisji i łącznika z Kancelarią Sejmu [w:] J. Ziemiński, *Dobrze, że będzie*, op. cit., s. 2; zob. też W. Żebrowski, *Stronictwo Demokratyczne wobec stanu wojennego*, op. cit., s. 174.

¹⁵⁶ Tezy referatu dotyczącego Trybunału Stanu przygotowali prof. Gubiński i prof. Gwiżdż, Trybunału Konstytucyjnego – prof. Gwiżdż, prof. Groszyka i prof. Ziemińskiego, urzędu prezydenta PRL – prof. Jodłowski i prof. Burda; podają za: J. Ziemiński, *Dobrze, że będzie*, op. cit., s. 2.

¹⁵⁷ J. Ziemiński, *Dobrze, że będzie*, op. cit., s. 2.

¹⁵⁸ Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. poz. 83), która weszła w życie w dniu 7 kwietnia 1982 r.

¹⁵⁹ Zob. art. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

normatywnych naczelnych oraz centralnych organów państwowych (ust. 1)¹⁶⁰. Tym samym Trybunał Konstytucyjny został powołany jako specjalny organ władzy sądowniczej, właściwy do badania hierarchicznej zgodności z Konstytucją norm prawnych, zawartych w aktach ustawodawczych – ustawach i dekreтах zatwierdzonych przez Sejm – a także pozostałych aktach normatywnych, wydawanych przez naczelne i centralne organy państwowe. Jest to jego główna funkcja, chociaż nie jedyna, a sprowadza się w istocie rzeczy do rozstrzygania sporów prawnych, przede wszystkim na gruncie Konstytucji¹⁶¹.

Na marginesie można zauważyć, że usytuowanie regulacji o Trybunale Konstytucyjnym razem z Trybunałem Stanu i Najwyższą Izbą Kontroli, a nie w rozdziale siódmym, zatytułowanym *Sąd i prokuratura*, wzbudzało wątpliwości, co do charakteru prawnego tego organu. Jak pisze prof. Z. Czeszejko-Sochacki, zastrzeżenia czy należy zakwalifikować sąd konstytucyjny jako organ sądowy czy quasi-sądowy, były wysuwane przez przedstawicieli nauki prawa zwłaszcza przed uchwaleniem ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym¹⁶². Zdaniem prof. Feliksa Siemieńskiego, autorzy projektu chcieli wskazać, choć nieumiejętnie, że funkcja obu powoływanych do życia trybunałów jest bardzo zbliżona do funkcji Najwyższej Izby Kontroli, a zarazem zasadniczo odmienna od funkcji innych organów państwowych, w tym sądów¹⁶³.

Członkowie Trybunału Konstytucyjnego, wybierani przez Sejm spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą, mieli być niezawisli i podlegać jedynie Konstytucji (art. 33a ust. 4 i 5 Konstytucji PRL z 1952 r.). O niezależnej pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego miało świadczyć również przyznanie wiążącej mocy prawnej orzeczeniom sądu konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją lub ustawami innych aktów normatywnych oraz zobowiązanie Trybunału do stosowania środków potrzebnych dla usunięcia tej niezgodności (art. 33a ust. 3 Konstytucji PRL)¹⁶⁴.

¹⁶⁰ Art. 33a dodany na mocy art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. poz. 83), zmieniającej Konstytucję PRL z dniem 6 kwietnia 1982 r.

¹⁶¹ Zob. F. Siemieński, *Pozycja ustrojowa i właściwość Trybunału Konstytucyjnego*, Ruch prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 1985, nr 4, s. 91.

¹⁶² Dz. U. poz. 98; zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Zarys modelu polskiego Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, E. Zwierzchowski (red.), Warszawa 1997, s. 87.

¹⁶³ Zob. F. Siemieński, *Pozycja ustrojowa...*, op. cit., s. 88-89.

¹⁶⁴ Zgodnie z nowododanym art. 33a ust. 3 Konstytucji PRL z 1952 r., orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją lub ustawami innych aktów normatywnych są wiążące. Trybunał stosuje środki potrzebne dla usunięcia tej niezgodności.

Określając pozycję ustrojową Trybunału Konstytucyjnego w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej kluczowe jest jego umiejscowienie w strukturze aparatu państwowego zdominowanej przez jednoizbowy parlament i Radę Państwa, stanowiącej jego emanację. Stanowiąca podstawę organizacji aparatu państwowego PRL, konstytucyjna zasada jedności władzy państwowej wprowadzała dominację *jednego organu, któremu podporządkowane są bezpośrednio lub pośrednio wszystkie inne organy państwowe*¹⁶⁵. Stąd też nie można mówić o pełnej niezależności ustrojowej nowopowstałego sądu konstytucyjnego. Trzeba mieć na uwadze, że *Polski Trybunał Konstytucyjny powstał jako wynik kompromisu, którego efektem było wprowadzenie wielu rozmaitych ograniczeń kompetencji i właściwości tego organu*¹⁶⁶. Najważniejszym z nich było **ograniczenie mocy prawnej orzeczeń** Trybunału, stwierdzających niezgodność z Konstytucją aktu ustawodawczego. Zgodnie z nowododanym art. 33a ust. 2 Konstytucji PRL z 1952 r., orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustaw z Konstytucją podlegały rozpatrzeniu przez Sejm.

Art. 33a ust. 6 znowelizowanej Konstytucji PRL zobowiązał ustawodawcę do uregulowania w ustawie zwykłej właściwości, ustroju i postępowania Trybunału Konstytucyjnego¹⁶⁷, jednak *została uchwalona dopiero w 1985 r., po trzech latach ostrych sporów o jej kształt*¹⁶⁸, a weszła w życie dopiero z dniem 1 stycznia 1986 r.¹⁶⁹ **Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym** rozwinęła postanowienie art. 33a ust. 2 Konstytucji PRL z 1952 r., zgodnie z którym orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustaw z Konstytucją podlegają rozpatrzeniu przez Sejm. Na mocy art. 6 pierwotnego brzmienia ustawy z 1985 r.¹⁷⁰, wyrok taki Prezes Trybunału Konstytucyjnego przedkładał Sejmowi, który rozpatrywał orzeczenie na posiedzeniu plenarnym w toku bieżącej lub najpóźniej najbliższej sesji (ust. 1 i 2). Na mocy ust. 3, jeżeli Sejm PRL uznał orzeczenie za zasadne, dokonywał odpowiednich zmian w akcie objętym tym orzeczeniem

¹⁶⁵ S. Bożyk, *Pozycja ustrojowa Rady Państwa...*, op. cit., s. 165.

¹⁶⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 340.

¹⁶⁷ Zgodnie z nowododanym art. 33a ust. 2 Konstytucji PRL z 1952 r., do uregulowania w ustawie należy właściwość, ustroj i postępowanie Trybunału Konstytucyjnego.

¹⁶⁸ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 340.

¹⁶⁹ Zob. art. 36 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

¹⁷⁰ W wyniku ogłoszenia tekstu jednolitego ustawy w dniu 28 listopada 1991 r. (Dz. U. poz. 470), zmianie uległa numeracja artykułów i treść dotychczasowego art. 6 oznaczono jako art. 7.

bądź uchylał go w części lub w całości. W wypadku uznania aktu objętego orzeczeniem za zgodny z Konstytucją, Sejm oddalał orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego – uchwałą podjętą większością co najmniej 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów (ust. 4) – a sprawa nim objęta nie mogła być ponownie przedmiotem postępowania przed Trybunałem.

Poszukując uzasadnienia ustrojowego dla powyższego rozwiązania należy pamiętać, że *TK nie został powołany po to, by ograniczać, lecz wzmacniał ustrojową pozycję parlamentu, na dowód czego orzeczenia stwierdzające niezgodność ustawy z Konstytucją, które mogły zostać następnie odrzucone przez Sejm, były „raczej czymś w rodzaju sygnału (ostrzeżenia, wezwania) dla Sejmu”*¹⁷¹. Wprowadzanie systemu kontroli parlamentarnej w państwach komunistycznych miało *godzić ochronę konstytucji z zasadą jedności władzy państwowej, zakładającej supremację parlamentu*¹⁷². W konsekwencji, *dopuszczenie odrzucania orzeczeń TK przez Sejm można było w 1982 traktować, jak tłumaczy prof. Leszek Garlicki, jako konsekwencję zasady jednolitości władzy państwowej i zasady nadrzędności Sejmu w systemie organów państwowych, deklarowanych przez ówczesnie istniejące przepisy konstytucyjne. W rzeczywistości był to jednak wynik obaw przed nadmiernym usamodzielnieniem się nowego TK i dążenia do poddania jego orzecznictwa kontroli Sejmu jako organu łatwo sterowalnego politycznie*¹⁷³.

W realiach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, *sprawowana przez TK kontrola zgodności ustaw z Konstytucją RP uzupełniała kontrolę parlamentarną konstytucyjności prawa, miała za zadanie zabezpieczać „zwierzchnią pozycję Sejmu jako najwyższego prawodawcy”*¹⁷⁴. W ocenie doktryny, *dotychczasowy stan prawny budził zastrzeżenia, tym bardziej iż czynił on z Sejmu sędziego we własnej sprawie, skoro tylko od niego zależało, czy podzieli stanowisko Trybunału i dokona koniecznych zmian w ustawie, czy też oddali*

¹⁷¹ Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 12.

¹⁷² Tamże, s. 12; zob. też: M. Domagała, *Kontrola zgodności prawa z konstytucją w europejskich państwach socjalistycznych*, Warszawa 1986.

¹⁷³ L. Garlicki, *Komentarz do art. 239 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Komentarz*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2007.

¹⁷⁴ L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Zagadnienia ustrojowe, procesowe i materialnoprawne. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych*, Warszawa 2014, s. 21.

orzeczenie uznające sprzeczność ustawy z Konstytucją¹⁷⁵. Jak pisze prof. Wiesław Skrzydło, na gruncie tego rodzaju regulacji prawnych trudno było oczekiwać od Trybunału pełnej i skutecznej ochrony konstytucyjności porządku prawnego w państwie, zaś idea demokratycznego państwa prawa może być osiągnięta tylko wówczas, gdy orzeczenia Trybunału są ostateczne¹⁷⁶.

Jednakże już od rozpoczęcia swojej działalności w pierwszym składzie od początku 1986 r., *mimo ograniczeń Trybunałowi udało się jednak od początku rozwinąć samodzielne i interesujące orzecznictwo¹⁷⁷. W opinii prof. Piotra Winczorka już początkowe orzeczenia ukazały potrzebę jego istnienia i ustrojowe znaczenie (...) Od tego czasu Trybunał Konstytucyjny rozwija swoje orzecznictwo i umacnia (także przez korzystne dla jego położenia ustrojowe rozwiązania prawne) swą pozycję w systemie politycznym naszego państwa¹⁷⁸. Trybunał Konstytucyjny, wraz z powołanym w 1980 r. Naczelnym Sądem Administracyjnym, starały się – w takich ramach, jakie dawało im ówczesnie obowiązujące prawo – porządkować chaos panujący w systemie prawnym. W szczególności zarówno NSA, jak i TK jednoznacznie sprzeciwiały się praktyce regulowania sytuacji jednostek przez akty samoistne oraz akty kierownictwa wewnętrznego¹⁷⁹.*

7. Trybunał Konstytucyjny w czasie przemian ustrojowych

W związku z zachodzącymi przemianami ustrojowymi i demokratyzacją państwa, Sejm PRL, realizując postanowienia Okrągłego Stołu w dziedzinie ustroju politycznego, w dniu 7 kwietnia 1989 r. uchwalił ustawę o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹⁸⁰. Tzw. **Nowela kwietniowa** wprowadzała nowe bądź przywracała istniejące w latach 1921-1939 instytucje, m.in. Senat jako drugą izbę parlamentu, a także jednoosobowy urząd głowy państwa – Prezydenta – w miejsce dotychczasowej kolegialnej Rady Państwa. Prace nad przygotowaniem nowej demokratycznej konstytucji rozpoczęły

¹⁷⁵ Komentarz do art. 190 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, W. Skrzydło, Warszawa 2013, Lex.

¹⁷⁶ Tamże.

¹⁷⁷ L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne..., op. cit., s. 340.

¹⁷⁸ P. Winczorek, Subiektywne spojrzenie na przemiany ustrojowe lat 1989-2009, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2009, nr 2, s. 30.

¹⁷⁹ Komentarz do art. 87 Konstytucji, teza 21 [w:] Konstytucja RP. Komentarz, M. Safjan, L. Bosek, op. cit.

¹⁸⁰ Dz. U. poz. 101.

komisje konstytucyjne każdej z izb bikameralnego już parlamentu. Do rangi konstytucyjnej podniesiono – wprowadzony ustawą z dnia 15 lipca 1987 r.¹⁸¹ – urząd Rzecznika Praw Obywatelskich, powołanego do stania *na straży praw i wolności obywateli określonych w Konstytucji i innych przepisach prawa*¹⁸².

Istotną zmianą wprowadzoną nowelą kwietniową, było powierzenie Trybunałowi Konstytucyjnemu z dniem 8 kwietnia 1989 r. kompetencji ustalania **powszechnie obowiązującej wykładni ustaw**¹⁸³. W efekcie, poza realizacją fundamentalnej roli sądu konstytucyjnego, jaką jest sprawowanie sądowej kontroli konstytucyjności prawa, Konstytucja PRL upoważniła Trybunał Konstytucyjny do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni prawa, która – tak jak zadanie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją – leżała dotychczas w zakresie kompetencyjnym Rady Państwa.

Niezbędne natychmiastowe zmiany ustrojowe obowiązującego stanu prawnego zrealizowała tzw. **nowela grudniowa**. Ustawa o zmianie Konstytucji PRL uchwalona w dniu 29 grudnia 1989 r. przez tzw. *Sejm kontraktowy*¹⁸⁴ wprowadziła zasadnicze zmiany w rozdziale I Konstytucji z 1952 r. *Głównym zamiarem reformatorów było nadanie państwu innego niż socjalistyczny ustroju społecznego*¹⁸⁵. Przede wszystkim usunięto postanowienia dotyczące kierowniczej roli partii oraz przyjaźni ze Związkiem Radzieckim i wprowadzono nowe zasady ustrojowe – m.in. demokratycznego państwa prawnego, sprawiedliwości społecznej, pluralizmu politycznego, swobody działalności gospodarczej oraz ochrony własności. *W sferze symbolicznej wyraziło się to zmianą (a w zasadzie przywróceniem obowiązującej do 1952 r.) nazwy państwa na „Rzeczpospolita Polska” i ponownym ukoronowaniem orła, jako godła państwowego*¹⁸⁶.

¹⁸¹ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. poz. 98).

¹⁸² Zob. art. 36a Konstytucji PRL z 1952 r., dodany przez art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. (Dz. U. poz. 101). Nowela kwietniowa zmieniła także tytuł rozdziału czwartego Konstytucji PRL, który otrzymał brzmienie Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich.

¹⁸³ W art. 33a ust. 1 Konstytucji PRL kropkę zastąpiono przecinkiem i dodano wyrazy a także ustala powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw – na mocy art. 1 pkt 10 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. poz. 101).

¹⁸⁴ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. poz. 444).

¹⁸⁵ P. Winczorek, Subiektywne spojrzenie na przemiany ustrojowe lat 1989-2009..., op. cit., s. 33.

¹⁸⁶ Tamże.

*Po stosunkowo długotrwałych i przebiegających w atmosferze wyraźnych sporów politycznych pracach ustawodawczych¹⁸⁷, w dniu 17 października 1992 r., uchwalono ostatecznie ustawę konstytucyjną o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym¹⁸⁸. Celem obowiązującej od dnia 8 grudnia 1992 r. do dnia 16 października 1997 r. tzw. **Małej Konstytucji** było, zgodnie z jej preambułą, usprawnienie działalności naczelnych władz Państwa – Sejmem, Senatem, Radą Ministrów i Prezydentem RP – do czasu uchwalenia nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także ostateczne odcięcie od socjalistycznego modelu ustrojowego¹⁸⁹. Przygotowanie i uchwalenie Małej konstytucji z 1992 r. to okres niemal półtora roku i – co ważne – był to czas bardzo znaczących procesów i zjawisk politycznych, ale także kształtowania się koncepcji demokratycznego ustroju konstytucyjnego. Kluczową kwestią było odchodzenie – choć nie bez wahań – od formalnie wyrażonego w ustawie zasadniczej z 1952 r. modelu jedności władzy z Sejmem jako najwyższym organem państwowym i zmierzanie do podziału władz, a w szczególności do zasadniczo nowego ukształtowania stosunków między władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą¹⁹⁰.*

Chociaż Mała Konstytucja z 1992 roku uchyliła przepis nazywający Sejm najwyższym organem władzy państwowej, a zamiast tego w swoim pierwszym artykule zdefiniowała podstawy trójpodziału władzy, to orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wciąż pozostały oddane do dyspozycji Sejmu¹⁹¹. W dalszym ciągu wyroki stwierdzające niekonstytucyjność kwestionowanego aktu mogły być wzruszane przez Sejm. Postulat nadania im waloru ostateczności wysuwały już od dawna środowiska prawnicze, jednoznaczne było też stanowisko doktryny prawa, zgłoszone zostały do Sejmu projekty ustaw zmierzające do

¹⁸⁷ R. Chruściak, Mała Konstytucja z 1992 r., Przegląd Sejmowy 2007, nr 5, s. 94.

¹⁸⁸ Dz. U. poz. 426, z późn. zm.

¹⁸⁹ Szerzej zob. M. Kruk, Mała Konstytucja z komentarzem, Warszawa 1992; M. Kallas, Mała konstytucja w praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej, Przegląd Sejmowy 1993, nr 2, s. 25-40; S. Rogowski, Małe konstytucje (1919-1947-1992), Przegląd Sejmowy 1999, nr 2, s. 11-47; M. Kowalska, Z zagadnień sejmowej kontroli działalności Rady Ministrów (rozważania de lege lata), Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska 2001, nr 8, s. 87-102.

¹⁹⁰ R. Chruściak, Mała Konstytucja z 1992 r., op. cit., s. 89.

¹⁹¹ J. Popieluch, Widmo z przeszłości Trybunału, Tygodnik Powszechny, 23.01.2016, artykuł dostępny na stronie internetowej Tygodnika Powszechnego pod adresem: <https://www.tygodnikpowszechny.pl/widmo-z-przeslosci-trybunalu-32035> (dostęp na dzień: 31.05.2019).

*pełnego zrealizowania tej zasady, a stan wprowadzony w 1985 r. utrzymywał się nadal*¹⁹². Co prawda, *aktualność argumentu doktrynalnego – jednolitości władzy państwowej i nadrzędności Sejmu w warunkach ustroju socjalistycznego – odpadła wraz z oparciem budowy organów państwowych o zasadę podziału władz, co pozbawiło Sejm pozycji „suwerena”*¹⁹³.

Mimo to, wciąż była obecna w *umysłach polityków przez cały okres lat 90*¹⁹⁴ chęć utrzymania kontroli Sejmu nad orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego w obawie przed nadmiernym usamodzielnieniem się sądu konstytucyjnego. Idea utrzymania możliwości odrzucania orzeczeń Trybunału przez Sejm *okazała się na tyle atrakcyjna, że – mimo licznych deklaracji – nie zdecydowano się na zmianę tego systemu aż do 1997*¹⁹⁵. Niemniej jednak podkreślenia wymaga, że *dopuszczenie odrzucania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm w okresie transformacji ustrojowej w latach 1989-1997, nie daje się umieścić na tle zasad ustroju Rzeczypospolitej; przeciwnie – traktować je należy jako wyraźny dysonans zarówno na tle zasady podziału władz, jak i na tle zasady demokratycznego państwa prawnego*¹⁹⁶.

Drobnym krokiem w kierunku umocnienia statusu orzecznictwa konstytucyjnego wobec władzy parlamentu była dokonana **w 1989 r. nowelizacja ustawy o Trybunale Konstytucyjnym**¹⁹⁷, w wyniku której Prezes Trybunału Konstytucyjnego został zobowiązany do przedkładania orzeczenia stwierdzającego niezgodność z Konstytucją aktu ustawodawczego nie tylko Sejmowi, lecz także Prezydentowi RP – gdy z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności ustawy wystąpił właśnie Prezydent RP (nowe brzmienie ust. 1 art. 6)¹⁹⁸. Przede wszystkim jednak, w wyniku nowelizacji z 1989 r. nałożono na Sejm **obowiązek rozpatrzenia orzeczenia** Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustaw

¹⁹² Komentarz do art. 190 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, W. Skrzydło, op. cit.

¹⁹³ L. Garlicki, Komentarz do art. 239 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Komentarz, L. Garlicki, op. cit.

¹⁹⁴ Tamże.

¹⁹⁵ Tamże.

¹⁹⁶ Tamże.

¹⁹⁷ Art. 19 pkt 4 ustawy z dnia 29 maja 1989 r. o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym organom państwowym (Dz.U. poz. 178), która weszła w życie w dniu 19 lipca 1989 r.

¹⁹⁸ W wyniku ogłoszenia tekstu jednolitego ustawy, uległa zmianie numeracja artykułów i treść dotychczasowego art. 6 oznaczono jako art. 7.

z Konstytucją **nie później niż w okresie sześciu miesięcy** od dnia przedstawienia orzeczenia przez Prezesa Trybunału¹⁹⁹. Jednak *nierzadko zdarzało się, że w wyznaczonym ustawą terminie Sejm ani nie uznawał wyroku Trybunału, ani też go nie odrzucał. (...) Taki właśnie los spotkał między innymi istotne z punktu widzenia tej historii – wydane na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich – orzeczenie Trybunału z 8 grudnia 1992 roku, w którym uznał, że przepis pozwalający organom administracji rządowej i władzy samorządowej ustalać ceny gruntu w drodze „oświadczenia” jest niezgodny z Konstytucją*²⁰⁰.

*Na tym tle powstały wątpliwości odnośnie do skutków niedotrzymania tego terminu przez Sejm i – wobec złożenia przez Rzecznika Praw Obywatelskich wniosku o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni przepisów dotyczących rozpatrywania orzeczeń Trybunału przez Sejm – zostały one przecięte uchwałą TK z 20 X 1993 (...), w której uznano, że **upływ terminu upoważnienia prezesa TK do obwieszczenia w Dzienniku Ustaw utraty mocy obowiązującej ustawy (przepisu) za niekonstytucyjną**. Tak też ukształtowała się praktyka, a wypadki odrzucania orzeczeń TK zdarzały się regularnie, choć rzadko (8 razy do 17 X 1997)*²⁰¹. W konsekwencji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zlekceważone przez Sejm wchodziły w życie poprzez obwieszczenia Prezesa o utracie mocy obowiązującej przepisów uznanych rok wcześniej za niekonstytucyjne. Nie ulega przy tym wątpliwości, że w ten sposób *Trybunał samodzielnie poszerzył więc swoje kompetencje, dostosowując je do nowej rzeczywistości konstytucyjnej i częściowo uniezależniając się od ustawodawcy*²⁰².

Etap współistnienia w latach 1989-1997 aktów normatywnych rangi konstytucyjnej – Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. wraz z jej nowelizacjami (m.in. nowelą kwietniową i nowelą grudniową), a także – w związku z przewlekającymi się pracami nad nową konstytucją, *aktu tymczasowo regulującego kwestie wymagające najpilniejszego uporządkowania, a więc stosunki między parlamentem, Prezydentem a rządem*²⁰³ – tzw. *Małą Konstytucją*, która obowiązywała od dnia 8 grudnia 1992 r. do dnia

¹⁹⁹ Znowelizowane brzmienie ust. 2 art. 6 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

²⁰⁰ J. Popieluch, *Widmo z przeszłości Trybunału*, op. cit.

²⁰¹ L. Garlicki, *Komentarz do art. 239 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Komentarz*, L. Garlicki, op. cit.; por. L. Garlicki, *Odrzucanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm* [w:] *Państwo prawa – administracja – sądownictwo. Prace dedykowane Profesorowi Januszowi Łętowskiemu*, Warszawa 1999, s. 284 i nast.

²⁰² J. Popieluch, *Widmo z przeszłości Trybunału*, op. cit.

²⁰³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 26-27.

16 października 1997 r., prof. Piotr Winczorek nazywa tzw. *provisorium ustrojowym*²⁰⁴. *Lata 1989-1997 to w sferze konstytucyjnej czas zasadniczej transformacji ustrojowej; mogą one być uznane za swego rodzaju okres przejściowy między porządkiem konstytucyjnym opartym na ustawie zasadniczej PRL z 1952 r. a porządkiem konstytucyjnym ukształtowanym przez Konstytucję RP z 1997 r.*²⁰⁵

8. Prymat Konstytucji RP z 1997 r. w hierarchicznym systemie źródeł prawa

Okres istnienia, trwającego w Polsce od 1989 r., tzw. *provisorium ustrojowego* zakończyło uchwalenie przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i przyjęcie jej przez Naród w referendum ogólnokrajowym w dniu 25 maja 1997 r. Nowa **Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.** weszła w życie 17 października 1997 r. i objęła zakresem swojej regulacji całokształt kwestii ustrojowych państwa, wprowadzając podstawowe zasady funkcjonowania państwa, regulując kompetencje i wzajemne relacje pomiędzy organami państwowymi, a także treść i sposoby zagwarantowania praw człowieka i obywatela. Wśród kardynalnych zasad ustrojowych, które rozstrzygają o charakterze ustrojowym państwa i określają panujący w nim system władzy, składając się na tożsamość konstytucyjną państwa, niezwykle istotne miejsce zajmuje **zasada demokratycznego państwa prawnego**, statuowana w art. 2 Konstytucji RP. Wynika z niej obowiązek oparcia funkcjonowania państwa na prawie – zespole reguł i norm, ustanowionych przez powołane do tego organy, wiążących wszystkich swych adresatów i egzekwowanych przez władze publiczne.

Konstytucja RP wprowadziła przy tym rozróżnienie przepisów prawa na przepisy prawa powszechnie obowiązującego, które mogą wiązać wszystkie podmioty w państwie, oraz przepisy o charakterze wewnętrznym, które mogą być kierowane tylko do jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu te akty. **Dualizm** źródeł prawa jest podziałem rozłącznym i dychotomicznym. Z ugruntowanego już orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że akty powszechnie obowiązującego prawa charakteryzują się tym, że mogą regulować postępowanie wszelkich kategorii adresatów: wszystkich obywateli,

²⁰⁴ P. Winczorek, Ustrój konstytucyjny i proces prawotwórczy [w:] Ankieta konstytucyjna, B. Banaszak (red. nauk.), Warszawa 2011, s. 169.

²⁰⁵ R. Chruściak, Mała Konstytucja z 1992 r., op. cit., s. 89.

organów państwowych, wszelkich instytucji i organizacji publicznych i prywatnych²⁰⁶. O ile prawo powszechnie obowiązujące może być adresowane do podmiotów posiadających zdolność prawną – obywateli i podmiotów podobnych, np. podmiotów gospodarczych, stowarzyszeń, organizacji, o tyle obywatel pozostaje poza zasięgiem prawa obowiązującego wewnątrznie. Akty prawa wewnętrznego charakteryzuje ograniczony zakres obowiązywania, gdyż na podstawie art. 93 ust. 1 Konstytucji RP *obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. Normy prawne zawarte w akcie prawa wewnętrznego mogą być więc kierowane tylko do jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu taki akt*²⁰⁷.

Co istotne, Konstytucja RP przewidziała **zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego**, z którego wynika konieczność stanowienia przepisów prawa wyłącznie przez organy enumeratywnie wyliczone w konstytucji i tylko w formach przez konstytucję przewidzianych. Konstytucja RP wyczerpująco wymienia więc formy aktów (rodzaje, nazwy), w jakich mogą być zawierane normy o powszechnie obowiązującym charakterze (zamknięcie przedmiotowe). Jest to wyliczenie enumeratywne, zatem ustawy zwykłe nie mogą go rozszerzać. I tak, art. 87 ust. 1 Konstytucji RP wymienia jako źródła prawa powszechnie obowiązującego prawa samą Konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia²⁰⁸. Kolejnym źródłem prawa powszechnie obowiązującego, lecz o ograniczonym terytorialnie zasięgu działania, są akty prawa miejscowego, które zgodnie z art. 87 ust. 2 obowiązują powszechnie, na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W tym jednak przypadku, Konstytucja RP nie przesądza zarówno konkretnych form, w jakich może być stanowione prawo miejscowe, ani podmiotów, które są upoważnione do ich wydawania.

Ponadto, art. 234 ust. 2 Konstytucji RP przyznaje status charakter źródeł powszechnie obowiązującego prawa rozporządzeniom Prezydenta RP z mocą ustawy. Zgodnie z art. 234 ust. 1 Konstytucji RP, mogą być one wydawane wyłącznie w czasie stanu wojennego, jeżeli

²⁰⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 1998 r., sygn. akt K 21/98.

²⁰⁷ Komentarz do art. 87 Konstytucji, teza 48 [w:] Konstytucja RP. Komentarz, M. Safjan, L. Bosek, op. cit.

²⁰⁸ W doktrynie do źródeł prawa powszechnie obowiązującego zalicza się także układy zbiorowe pracy (art. 59 ust. 2 Konstytucji z 1997 r.) oraz regulaminy Sejmu i Senatu (art. 112 i art. 124 Konstytucji z 1997 r.), stanowiąc uzupełnienie katalogu z art. 87 Konstytucji z 1997 r.; zob. Komentarz do art. 87 Konstytucji, teza 52 [w:] Konstytucja RP. Komentarz, M. Safjan, L. Bosek, op. cit.

Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Warunkiem wydania przez Prezydenta RP rozporządzenia z mocą ustawy jest działanie na wniosek Rady Ministrów. Jeśli ta wyjątkowa sytuacja się zakończy i właściwy organ władzy ustawodawczej będzie już mógł obradować i uchwalać ustawy, rozporządzenia Prezydenta RP z mocą ustawy, dla utrzymania swojej mocy obowiązującej, wymagają zatwierdzenia przez Sejm na najbliższym posiedzeniu. Taki akt musi ponadto mieścić się w zakresie i w granicach określonych w art. 228 ust. 3-5 Konstytucji RP²⁰⁹.

Źródłem prawa powszechnie obowiązującego jest także prawo stanowione przez organizację międzynarodową, do której Polska należy, jeżeli ratyfikowana przez RP umowa międzynarodowa konstytuująca tę organizację międzynarodową przewiduje taką skuteczność przepisów w prawie wewnętrznym. W takim przypadku, na podstawie art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, prawo stanowione przez tę organizację międzynarodową jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. W praktyce status taki posiada pochodne prawo wspólnotowe stanowione w ramach Unii Europejskiej. Redakcja przepisu art. 91 ust. 3 Konstytucji RP nie przesądza o formie aktów prawnych, które może stanowić organizacja międzynarodowa, a także organach, które mogą stanowić prawo o takim statusie. Obok aktów prawa miejscowego, jest to wyjątkowy przypadek otwarcia – podmiotowego i przedmiotowego – katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Konstytucja wymienia także, w sposób mniej lub bardziej szczegółowy, katalog organów krajowych, upoważnionych na szczeblu centralnym, do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego (katalog zamknięty podmiotowo). Wyłączne prawo stanowienia norm o randze konstytucyjnej ma parlament. Art. 235 Konstytucji RP przewiduje szczególną procedurę zmiany Konstytucji – w drodze ustawy uchwalonej w jednakowym

²⁰⁹ O ile z odesłania do art. 228 ust. 5 Konstytucji RP jasno wynika, że działania przewidziane w treści rozporządzenia muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, zgodnie z zasadą proporcjonalności, to odesłanie do art. 228 ust. 3-4 Konstytucji RP nie jest jednoznacznie rozumiane w doktrynie i rodzi wątpliwości co do intencji ustrojodawcy. W opinii części przedstawicieli nauki prawa treść rozporządzenia z mocą ustawy musi ograniczać się wyłącznie do materii określonej w art. 228 ust. 3 i 4 Konstytucji RP, tj. może określać zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych (ust. 3), a także podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (ust. 4). Można powyższe odesłanie rozumieć także jako dopuszczenie regulowania materii zastrzeżonych dla ustawy, z wyjątkiem kwestii wymienionych w art. 228 ust. 3 Konstytucji RP; zob. Komentarz do art. 234 Konstytucji [w:] Konstytucja RP. Komentarz, M. Safjan, L. Bosek, op. cit.

brzmieniu przez Sejm i następnie przez Senat. W przypadku ustaw zwykłych, udział obu izb parlamentu w dochodzeniu ustawy do skutku jest obligatoryjny, choć Konstytucja przewiduje dominującą rolę Sejmu, której przejawem jest powierzenie w art. 120 kompetencji uchwalania ustaw. Powyższą tezę o nierównorzędnej pozycji izb potwierdza brzmienie art. 121 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym już uchwaloną przez Sejm ustawę Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi. Jak była mowa wyżej, stanowienie rozporządzeń z mocą ustawy jest wyłącznym uprawnieniem Prezydenta RP, który jednak, zgodnie z art. 234 Konstytucji RP, związany jest w tym przedmiocie wnioskiem Rady Ministrów.

Natomiast rozporządzenia zwykłe, mogą być wydawane – na mocy art. 92 ust. 1 Konstytucji RP – na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, przez organy wskazane w Konstytucji, tj. Prezydenta RP (art. 142 ust. 1 Konstytucji RP), działającą kolegialnie Radę Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 2 Konstytucji RP), stojącego na jej czele Prezesa (art. 148 pkt 3 Konstytucji RP), tzw. ministrów działowych, kierujących określonymi działami administracji rządowej, i przewodniczących określonych w ustawach komitetów, wchodzących w skład rządu (art. 149 ust. 2 i 3 Konstytucji RP) oraz Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (art. 213 ust. 2 Konstytucji RP). Ponieważ powyższe wyliczenie ma charakter enumeratywny, żaden inny organ nie ma prawa wydawać rozporządzeń wykonawczych do ustawy.

Co do obowiązujących powszechnie aktów prawa miejscowego, Konstytucja RP precyzuje jedynie, że mogą być wydawane, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, przez organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej niezespólonej (art. 94 Konstytucji RP), pozostawiając ustawodawcy zwykłemu rozstrzygnięcie szczegółowych kwestii dotyczących tych źródeł prawa. W świetle przepisów ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego oraz regulujących organizację organów administracji rządowej w terenie, wśród organów dysponujących prawem ustanawiania aktów prawa miejscowego należy wymienić radę gminy, radę powiatu i sejmik województwa oraz, odnośnie przepisów porządkowych, wojewodę, a w przypadkach niecierpiących zwłoki także wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i zarząd powiatu²¹⁰.

²¹⁰ Zob. art. 40-41 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.), art. 40-44 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 995, z późn. zm.), art. 9 w zw. z art. 18 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2018 r. poz.

Jeśli zaś chodzi o prawo międzynarodowe, to skutek powszechnie obowiązujący w Rzeczypospolitej Polskiej mają wszystkie umowy międzynarodowe ratyfikowane. Do zawarcia umowy międzynarodowej wymagającej ratyfikacji Konstytucja RP upoważniła Radę Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 10), zaś aktu ratyfikacji zawartej umowy międzynarodowej dokonuje Prezydent RP na podstawie art. 133 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP. Decydujący wpływ na związanie Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową może mieć parlament. W przypadku zobowiązań międzynarodowych, które dotyczą pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych, konstytucyjnych wolności, praw lub obowiązków obywatelskich, członkostwa RP w organizacji międzynarodowej, znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym, bądź spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy, art. 89 ust. 1 Konstytucji RP wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Ponadto ratyfikacja umowy międzynarodowej, na podstawie której Rzeczpospolita Polska przekazałaby organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, także wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie lub – alternatywnie – w referendum ogólnokrajowym (art. 90 Konstytucji RP). Natomiast przez prawo stanowione przez organizację międzynarodową, o którym mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, należy rozumieć akty wydawane przez tę organizację, jak i organy takiej organizacji²¹¹.

Konstytucja RP oparła system źródeł prawa na zasadzie hierarchiczności, określając *relacje nadrzędności i podrzędności pomiędzy poszczególnymi źródłami prawa*²¹². W hierarchicznie uporządkowanym systemie prawa, akty niższego rzędu muszą być zgodne z aktami wyższego rzędu. Szczegółowe przepisy Konstytucji odnoszące się do poszczególnych źródeł prawa oraz zakresu kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do badania hierarchicznej ich zgodności określają hierarchiczne relacje pomiędzy źródłami prawa. Zgodnie z zasadą nadrzędności konstytucji, akt ten usytuowany jest na szczycie hierarchii aktów prawnych. Art. 8 Konstytucji RP jednoznacznie wskazuje, że *Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej*. Konstytucja przyznaje wyjątkowe miejsce

913, z późn. zm.) oraz art. 59-60 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2017 r. poz. 2234, z późn. zm.).

²¹¹ Zob. Komentarz do art. 87 Konstytucji, teza 56 [w:] Konstytucja RP. Komentarz, M. Safjan, L. Bosek, op. cit.

²¹² Tamże, teza 105.

w systemie prawa umowom międzynarodowym ratyfikowanym za uprzednią zgodą w ustawie albo w referendum ogólnokrajowym, w trybie art. 89 ust. 1 oraz art. 90 Konstytucji RP. Ponieważ mają one *pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową* (art. 91 ust. 2 Konstytucji RP), plasując się zaraz za samą Konstytucją. *Pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami* art. 91 ust. 3 Konstytucji RP przyznaje także prawu stanowionemu przez organizację międzynarodową, do której Rzeczypospolita należy. Niżej w hierarchii znajdują się ustawy zwykłe, które jako akty stanowione przez reprezentujący Suwerena parlament zajmują pozycję szczególną, zapewniając tym samym Narodowi udział w procesie stanowienia prawa. Moc równą ustawie art. 234 Konstytucji RP przyznaje rozporządzeniom Prezydenta RP. Niższą rangę mają umowy międzynarodowe, dla których ratyfikacji w trybie art. 89 ust. 2 Konstytucji RP nie ma wymogu wyrażenia uprzedniej zgody w ustawie.

Kolejne miejsce w hierarchii zajmują akty podustawowe, które mogą być wydane jedynie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie – rozporządzenia zwykłe, z których istoty wynika wykonawczy w stosunku do ustaw charakter (art. 92 ust. 1 Konstytucji RP), a także akty prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji RP). Konstytucja nie przesądza relacji hierarchicznej między rozporządzeniami wykonawczymi i aktami prawa miejscowego. W doktrynie i orzecznictwie przeważa teoria o podrzędnej pozycji aktów prawa miejscowego wobec rozporządzeń wykonawczych²¹³. Mając jednak na uwadze, wynikającą z art. 16 ust. 2 i art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, wykształciła się również koncepcja, zgodnie z którą akty prawa miejscowego wydawane przez organy jednostek samorządu terytorialnego *mają moc prawną równą rozporządzeniom wykonawczym, natomiast akty terenowych organów administracji rządowej zajmują wobec rozporządzeń pozycję podrzędną*²¹⁴.

Najniżej w hierarchii źródeł prawa plasują się akty prawa wewnętrznego, które na mocy art. 93 ust. 3 Konstytucji RP *podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie*

²¹³ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 531/10; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 maja 2013 r., sygn. akt II OSK 220/12; Komentarz do art. 87 Konstytucji, teza 35 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, B. Banaszak, Warszawa 2012, Legalis.

²¹⁴ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 kwietnia 2013 r., sygn. alt. II GSK 62/12; Komentarz do art. 87 Konstytucji, teza 66 [w:] Konstytucja RP. Komentarz, M. Safjan, L. Bosek, op. cit.

*obowiązującym prawem, skąd wynika wymóg zgodności każdego aktu prawa wewnętrznie obowiązującego z prawem powszechnie obowiązującym. W przeciwieństwie do prawa powszechnie obowiązującego, prawo wewnętrznie obowiązujące nie jest systemem zamkniętym. Z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe **otwarcie katalogu aktów prawa wewnętrznie obowiązującego**. Trzon tego systemu stanowią akty wymienione w art. 93 ust. 1, ale nie ma konstytucyjnego zakazu, by przepisy ustawowe upoważniały także inne podmioty do stanowienia zarządzeń czy uchwał, bądź też nawet aktów inaczej nazwanych, ale też odpowiadających charakterystyce aktu o charakterze wewnętrznym (np. uchwały Państwowej Komisji Wyborczej skierowane do organów wyborczych)*²¹⁵. Każdy organ państwowy może więc wydawać akty prawa wewnętrznego, jeśli tylko istnieją jednostki mu organizacyjnie podporządkowane i jeśli taka kompetencja jest przewidziana w ustawie.

Co prawda art. 93 ust. 1 Konstytucji RP wśród źródeł prawa wewnętrznego wymienia jedynie uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów, jednak uzupełnienie katalogu może następować na mocy postanowień ustawowych lub też samej Konstytucji. Art. 143 Konstytucji RP wymienia nadawany przez Prezydenta RP statut Kancelarii Prezydenta RP, stanowiącej jego organ pomocniczy, a art. 146 ust. 4 pkt 12 Konstytucji RP umocowuje Radę Ministrów do określenia, w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach, organizacji i trybu swojej pracy. Trzeba tu także wymienić regulaminy Sejmu i Senatu, które określają organizację wewnętrzną i porządek prac izby parlamentu oraz tryb powoływania i działalności jej organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec niej (art. 112 oraz art. 124 Konstytucji RP), a także tryb udzielania informacji publicznej o działalności izby, w tym dostępu do dokumentów oraz korzystania z prawa wstępu na jej posiedzenia (art. 61 ust. 4 w zw. z ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Wobec przekazania przez ustrojodawcę do uregulowania w regulaminach Sejmu i Senatu norm proceduralnych, adresowanych do zewnętrznych wobec Sejmu podmiotów, niepodlegających mu organizacyjnie – organów państwowych oraz jednostek korzystających z prawa dostępu do

²¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 1998 r., sygn. akt K 21/98.

informacji publicznej, w tym zakresie są to akty mające "częściowo" charakter źródła prawa powszechnie obowiązującego²¹⁶.

9. Rola ustrojowa Trybunału Konstytucyjnego w Konstytucji RP z 1997 r.

Z wprowadzenia hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa oraz prymatu Konstytucji wynikała potrzeba wprowadzenia realnych gwarancji ustrojowych i proceduralnych, mających zapewnić kontrolę zgodności wszystkich pozostałych norm prawnych z normami wyższego szczebla, w tym rangi konstytucyjnej²¹⁷. Nie ulegało wątpliwości, aby w nowej, demokratycznej rzeczywistości ustrojowej podtrzymać – wykształcone w okresie transformacji ustrojowej – mechanizmy sądowej kontroli konstytucyjności prawa, umożliwiające badanie hierarchicznej zgodności norm w systemie prawa i usuwanie ewentualnych niezgodności. Zadanie zabezpieczenia spójności systemu prawa zostało powierzone przez Konstytucję RP z 1997 r. wyspecjalizowanemu w tym celu organowi – Trybunałowi Konstytucyjnemu.

Podstawy prawne funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, w tym jego kompetencje oraz podmioty legitymowane do wszczynania postępowania, zostały zasadniczo uregulowane w rozdziale VIII Konstytucji RP *Sądy i Trybunały*. Powierzona sądom i trybunałom władza sądownicza została wydzielona, na mocy art. 10 Konstytucji RP, od władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej, zaś art. 173 Konstytucji RP, zgodnie z którym *sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz*, uwypuklił konieczność jej zorganizowania na zasadzie separacji, czy nawet izolacji od pozostałych sfer władzy. Tym samym Trybunał Konstytucyjny, jako organ władzy sądowniczej, uzyskał niezależną od legislatury i egzekutywy pozycję ustrojową.

Jednocześnie oba trybunały powołane do życia przez Konstytucję RP – Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu, uzyskały status odrębnych od sądów organów władzy sądowniczej. Zarówno sądy, jak i trybunały, wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 174 Konstytucji RP), jednak w ramach władzy sądowniczej, Konstytucja dokonała dalszego podziału funkcjonalnego, powierzając sądom – Sądowi Najwyższemu,

²¹⁶ Zob. Komentarz do art. 87 Konstytucji, teza 56 [w:] Konstytucja RP. Komentarz, M. Safjan, L. Bosek, op. cit.

²¹⁷ Tamże, teza 70.

sądom powszechnym, sądom administracyjnym oraz sądom wojskowym – sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 175 Konstytucji RP). Zgodnie z art. 198 ust. 1 Konstytucji RP, Trybunał Stanu jest właściwy w sprawach deliktów konstytucyjnych, a więc takich naruszeń prawa, które są związane z zajmowanym stanowiskiem (pełnionej funkcji państwowej) lub w zakresie swojego urzędowania (w granicach przyznanych kompetencji). Rolą Trybunału Konstytucyjnego natomiast, jako sądu prawa, jest badanie zgodności norm prawnych niższego rzędu z normami wyższego rzędu i w miarę potrzeby eliminowanie tych niezgodnych z systemu prawa.

Sprawowanie **hierarchicznej kontroli norm** jest najważniejszą i podstawową funkcją Trybunału Konstytucyjnego. Został umocowany do orzekania w sprawach zgodności aktów normatywnych o ogólnokrajowym zasięgu obowiązywania: ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, a także przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami (art. 188 pkt 1-3 Konstytucji RP). Skutkiem naruszenia normy hierarchicznie wyższej, stwierdzonego w orzeczeniu sądu konstytucyjnego, jest utrata mocy obowiązującej aktu czy przepisu niższego rzędu, zawierającego normę niezgodną.

Sporna w doktrynie jest dopuszczalność badania kontroli konstytucyjności ustaw przez powołany do sprawowania wymiaru sprawiedliwości sąd rozstrzygający sprawę incydentalną, należącą do jego właściwości. *Praktyka sądowa (zwłaszcza sądów administracyjnych) dopuszcza – w pewnych okolicznościach – taką możliwość*²¹⁸. Ponadto *powszechnie przyjmuje się, że sądy mogą samodzielnie oceniać legalność i konstytucyjność aktów podustawowych i odmawiać ich stosowania w rozstrzyganiu spraw indywidualnych*²¹⁹. Bezspornie natomiast wszystkim sądom krajowym zostało powierzone, na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem krajowym, rozstrzyganie o konfliktach między ustawami, a prawem wtórnym Unii Europejskiej. Co więcej, poza właściwością Trybunału Konstytucyjnego znalazła się hierarchiczna kontrola aktów prawa miejscowego, podlegająca

²¹⁸ Zob. Komentarz do art. 87 Konstytucji, teza 70 [w:] Konstytucja RP. Komentarz, M. Safjan, L. Bosek, op. cit.

²¹⁹ Tamże.

kognicji sądów administracyjnych. Na mocy art. 184 Konstytucji RP, orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej należy do kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz innych sądów administracyjnych. Przedmiotem badania Trybunału nie mogą być także wszelkie inne akty wydawane przez terenowe organy państwowe.

W ramach hierarchicznej kontroli norm, Trybunał Konstytucyjny działa na **zasadzie wnioskowości**, badając sprawy na wniosek uprawnionych do tego przez Konstytucję organów – Prezydenta Rzeczypospolitej, Marszałków Sejmu i Senatu, grupy posłów, grupy senatorów, Prezesa Rady Ministrów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokuratora Generalnego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Nie może tym samym działać z własnej inicjatywy, *ex officio*, i rozpatrywać niektórych spraw z urzędu. Co więcej, Trybunał jest związany treścią (granicami) wniosku, pytania prawnego lub skargi, nie może ich modyfikować.

Upoważnione podmioty mogą zainicjować dokonanie przez sąd konstytucyjny **kontroli następczej**, która dotyczy co do zasady tylko aktów, które zostały już ustanowione, i nabrały już mocy obowiązującej albo są jeszcze w okresie *vacatio legis*. Charakter nadzwyczajny ma uprawnienie Prezydenta do uruchomienia przed Trybunałem Konstytucyjnym **kontroli prewencyjnej** aktów, wobec których nie został jeszcze ukończony tok prawodawczy. Tryb kontroli prewencyjnej dotyczyć może ustaw już uchwalonych i przedstawionych Prezydentowi do podpisu oraz umów międzynarodowych przekazanych Prezydentowi do ratyfikacji (art. 122 ust. 3 Konstytucji RP). Wzorcem kontroli może być w tym przypadku wyłącznie Konstytucja.

*Poza wnioskami do Trybunału, znane są też inne instytucje prawne pozwalające na podjęcie kontroli konstytucyjności lub legalności prawa. Należą do nich **pytania prawne**, kierowane do Trybunału przez sąd i dotyczące konstytucyjności lub legalności aktu normatywnego, na podstawie którego ma on rozstrzygnąć daną sprawę (...)*²²⁰. Zgodnie z art. 193 Konstytucji RP, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami

²²⁰ P. Winczorek, Ustrój konstytucyjny i proces prawotwórczy..., op. cit., s. 173.

międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Jest to tzw. konkretna inicjatywa kontroli, która musi być zawsze związana z określoną sprawą zawisłą przed sądem, w przeciwieństwie do kontroli abstrakcyjnej, podejmowanej na wniosek uprawnionego podmiotu i dokonywanej w oderwaniu od konkretnego przypadku stosowania kwestionowanego aktu czy normy.

Kontrolę konstytucyjności lub legalności aktu normatywnego, będącego podstawą prawomocnego wyroku wydanego przez sąd w konkretnej sprawie, może zainicjować także **skarga konstytucyjna**. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, przysługuje ona po wyczerpaniu drogi sądowej każdemu podmiotowi prawa, którego konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone przez ustawę lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. W przeciwieństwie do **kontroli abstrakcyjnej** prowadzonej w trybie wnioskowym, która nie dotyczy konkretnego wypadku zastosowania badanego przepisu, kontrola prowadzona na podstawie skargi konstytucyjnej albo pytania prawnego ma charakter **konkretny**, gdyż jej przedmiotem są przede wszystkim przepisy, które zostały zastosowane wobec skarżącego lub mają zostać zastosowane w toczącym się postępowaniu przez sąd przedstawiającym pytanie prawne. Niezależnie jednak od sposobu zainicjowania postępowania orzeczenie zapadłe w efekcie kontroli konstytucyjności, ma zawsze skutek generalny i abstrakcyjny.

Poza badaniem konstytucyjności i legalności aktów normatywnych, Konstytucja RP powierzyła sądowi konstytucyjne dodatkowe kompetencje. Trybunał ma **prawo badania zgodności celów lub działalności partii politycznych z Konstytucją** (art. 188 pkt 4 Konstytucji RP). Orzeczenie Trybunału o sprzeczności z Konstytucją celów lub działalności w trakcie powstawania partii powoduje odmowę przez Sąd Okręgowy w Warszawie wpisu partii do ewidencji partii politycznych, a w przypadku partii już istniejącej – wykreślenie z ewidencji i poddanie jej postępowaniu likwidacyjnemu.

Trybunał wyposażono ponadto w **prawo rozstrzygania sporów kompetencyjnych** między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (art. 189 Konstytucji RP). Istotą sporu kompetencyjnego jest rozbieżność stanowisk co do zakresu kompetencji jego stron, kwestionowane są tu działania lub zaniechania co najmniej dwóch najwyższych organów

państwa, które spierają się czy są właściwe bądź niewłaściwe do wykonywania konkretnego obowiązku. Spór może mieć charakter pozytywny, kiedy dwa lub więcej organów uznają się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy lub wydały w niej rozstrzygnięcie, albo negatywny – kiedy dwa lub więcej organów uznaje się za niewłaściwe do rozstrzygnięcia sprawy.

Trybunałowi Konstytucyjnemu powierzono także kompetencję do **stwierdzenia** – na wniosek Marszałka Sejmu – **przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta RP**. Dotyczy to jedynie sytuacji gdy Prezydent RP nie jest w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu o tymczasowej niemożności sprawowania urzędu, gdyż procedurę postępowania w przypadku wystąpienia stałej przeszkody, jak śmierć czy zrzeczenie się urzędu przez Prezydenta RP, reguluje art. 131 ust. 2. Ponadto w przypadku uznania przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta RP Trybunał Konstytucyjny **powierza Marszałkowi Sejmu tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta RP** (art. 131 ust. 1 Konstytucji RP).

Warto też nadmienić, że **Konstytucja RP z 1997 r. zlikwidowała instytucję powszechnie obowiązującej wykładni ustaw**. Zniesienie tego uprawnienia nastąpiło na wniosek Sądu Najwyższego, wyrażony w przedłożonej Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego uchwale Zgromadzenia Ogólnego Sędziów. *Uzasadniał swoje stanowisko twierdzeniem, że powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw ustalana przez Trybunał Konstytucyjny ograniczała niezawisłość sędziowską poprzez podporządkowanie wykładni dokonywanej w toku procesu, wykładni narzuconej przez Trybunał Konstytucyjny. Ponadto Sąd Najwyższy uznał, że taki stan godził w zasadę trójpodziału władzy, oraz w zasadę demokratycznego państwa prawnego ustanowione przez Małą konstytucję z 1992 r.*²²¹

9.1. Status sędziego Trybunału Konstytucyjnego

Konstytucja RP uregulowała także **sposób kreowania składu** Trybunału Konstytucyjnego, przesądzając, że składa się on z wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat, spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą, 15 sędziów (art. 194 ust. 1).

²²¹ S. Soja, Trybunał Konstytucyjny RP – geneza i rozwój instytucji [w:] Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea 2016, nr 6, s. 317.

W konsekwencji każdy z sędziów powoływany jest na dziewięcioletnią kadencję, nawet jeśli zajmie miejsce sędziego, który odszedł z Trybunału przed upływem swojej kadencji. Konstytucja nie dopuszcza przy tym możliwości ponownego wyboru do składu Trybunału, który to zakaz wynika z zasady **niezawisłości sędziowskiej**. Art. 195 ust. 1 Konstytucji RP, na którym zasadza się status sędziego Trybunału Konstytucyjnego wymaga bowiem, aby był on w sprawowaniu swojego urzędu niezawisły i podlegał tylko Konstytucji. Celem realizacji tej zasady art. 195 ust. 2 Konstytucji RP wymaga zapewnienia sędziom Trybunału Konstytucyjnego warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków²²², a ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego gwarantuje im możliwość przejścia w stan spoczynku.

Wprowadzona art. 195 ust. 3 Konstytucji RP **zasada apolityczności** sędziego Trybunału Konstytucyjnego zakazuje w okresie zajmowania stanowiska przynależności do partii politycznej, związku zawodowego i prowadzenia działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Niezawisłość sędziowską ma zapewnić także zagwarantowany przez art. 196 Konstytucji RP **immunitet sędziego** Trybunału Konstytucyjnego, który nie może być, bez uprzedniej zgody Trybunału Konstytucyjnego, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Sędzia nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Zasady wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego i związane z tym terminy procedowania określa Regulamin Sejmu²²³, precyzując, że wnioski w sprawie wyboru na stanowisko sędziego może zgłosić Prezydium Sejmu albo co najmniej 50 posłów. Poseł może poprzeć tylko jedną kandydaturę. Do wniosku dołącza się uzasadnienie, dane o kandydacie i jego zgodę na kandydowanie. Złożone Marszałkowi Sejmu wnioski poddawane są pod głosowanie na posiedzeniu plenarnym Sejmu, a wybór następuje uchwałą podjętą bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów.

²²² Zob. art. 16 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego gwarantuje im możliwość przejścia w stan spoczynku.

²²³ Zob. art. 30 Regulaminu Sejmu.

Art. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego doprecyzowuje wymogi stawiane kandydatom na stanowisko sędziowskie, na które powołana może zostać osoba, która wyróżnia się wiedzą prawniczą oraz spełnia wymagania niezbędne do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego lub sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego. W aktualnym stanie prawnym warunki pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego określa art. 30 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, zaś na stanowisku sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego – art. 7 Prawa o ustroju sądów administracyjnych, pozwalając stwierdzić, że kandydatem na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego może być osoba, która:

- posiada wyłącznie obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i publicznych (obywatelskich),
- nie była prawomocnie skazana za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe lub wobec której nie wydano prawomocnego wyroku warunkowo umarzającego postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego lub umyślnego przestępstwa skarbowego,
- ukończyła 40 lat (nie dotyczy sędziego, który co najmniej przez trzy lata pozostawał na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego),
- jest nieskazitelnego charakteru,
- ukończyła wyższe studia prawnicze w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskała tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej,
- jest zdolna, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego,
- wyróżnia się wysokim poziomem wiedzy prawniczej,
- posiada co najmniej dziesięcioletni staż na stanowisku sędziego, prokuratora, Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, jej wiceprezesa, radcy, albo przez co najmniej dziesięć lat wykonywała w Polsce zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza albo posiada tytuł naukowy profesora albo stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych i pracowała w polskiej szkole wyższej, Polskiej Akademii Nauk, instytucie naukowo-badawczym lub innej placówce naukowej,

- nie pełniła służby, nie pracowała ani nie była współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa, wymienionych w art. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu²²⁴.

Realizacji zasady niezawisłości służy także **brak możliwości odwołania przez Sejm sędziego** Trybunału Konstytucyjnego, którego wcześniej wybrał na to stanowisko. Art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego przewiduje wygaśnięcie mandatu sędziego przed upływem kadencji jedynie w przypadku jego śmierci, zrzeczenia się urzędu, skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, bądź prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego o złożeniu z urzędu.

9.2. Organizacja wewnętrzna Trybunału Konstytucyjnego

Konstytucja RP odsyła w swoim art. 197 do uregulowania w ustawie zwykłej organizacji Trybunału Konstytucyjnego oraz trybu postępowania przed Trybunałem, toteż wydana w realizacji tego upoważnienia ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przewiduje, stosownie do treści art. 194 ust. 2 Konstytucji RP, funkcjonowanie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów oraz Prezesa, jako organów wewnętrznych Trybunału Konstytucyjnego.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego kieruje pracami Trybunału, reprezentuje go na zewnątrz oraz wykonuje inne czynności określone w ustawach i regulaminie. Zastępować Prezesa TK w wykonywaniu jego obowiązków, w zakresie przez niego określonym, może Wiceprezes Trybunału (art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z 30 listopada 2016 r.). Art. 194 ust. 2 Konstytucji RP przewiduje powołanie Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta RP, spośród kandydatów przedstawionych mu przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Ponieważ przepisy prawa, zarówno rangi konstytucyjnej, jak i ustawowej, nie regulują czasu trwania kadencji Prezesa i Wiceprezesa

²²⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 2032, z późn. zm.

Trybunału Konstytucyjnego, *należy przyjąć, że są oni powoływani na cały okres, w jakim będą pełnili urząd sędziego Trybunału Konstytucyjnego*²²⁵.

Do kompetencji Zgromadzenia Ogólnego należy natomiast – prócz wymienionego wyżej przedstawiania kandydatów na stanowiska Prezesa i Wiceprezesa Trybunału zatwierdzanie informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału, wyrażanie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej oraz pozbawienie wolności sędziego Trybunału, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, stwierdzanie wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału, przenoszenie w stan spoczynku sędziego Trybunału trwale niezdolnego do pełnienia obowiązków sędziego Trybunału, stwierdzanie utraty statusu sędziego Trybunału w stanie spoczynku, uchwalanie regulaminu Trybunału, statutu Kancelarii Trybunału oraz statutu Biura Służby Prawnej Trybunału, projektu dochodów i wydatków Trybunału, Kodeksu Etycznego Sędziego Trybunału Konstytucyjnego, a także wykonywanie innych czynności, przewidzianych dla Zgromadzenia Ogólnego w ustawach i regulaminie Trybunału (art. 6 ust. 1 ustawy z 30 listopada 2016 r.).

9.3. Moc prawna i rodzaje orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego

Nowa konstytucja stworzyła szansę na umocnienie pozycji ustrojowej funkcjonującego od 1985 r. polskiego sądu konstytucyjnego i usunięcie dotychczasowych ograniczeń w jego funkcjonowaniu²²⁶. Przedmiotem dyskusji w ramach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego było zarówno zagadnienie ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, jak i dotychczasowej możliwości odrzucenia w całości lub w części przez Sejm wyroków stwierdzających niezgodność ustawy z Konstytucją było²²⁷. Co prawda pojawiające się podczas prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego głosy przeciwne nadaniu waloru ostateczności orzeczeniom Trybunału lub postulujące o wprowadzenie częściowego jej ograniczenia dały wyraz w tymczasowym utrzymaniu

²²⁵ L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne..., op. cit., s. 344.

²²⁶ Zob. L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne..., op. cit., s. 340.

²²⁷ M. Mazurkiewicz, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego jako inspiracja w pracach nad Konstytucją z dnia 2 kwietnia 1997 roku, [w:] Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2006, s. 187.

dotychczasowego uregulowania, dopuszczając w okresie przejściowym możliwość odrzucania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm²²⁸.

Zgodnie z przepisem przejściowym art. 239 ust. 1 Konstytucji RP, w okresie dwóch lat od dnia wejścia w życie Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją ustaw uchwalonych przed dniem jej wejścia w życie nie są ostateczne i podlegają rozpatrzeniu przez Sejm, który może odrzucić orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego większością kwalifikowaną 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Spod powyższego uregulowania wyłączono orzeczenia wydane w następstwie pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego (art. 239 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP).

Wydana na podstawie upoważnienia z art. 197 Konstytucji RP ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, doprecyzowała że Sejm ma możliwość rozpatrzenia orzeczenia o niezgodności z Konstytucją ustawy uchwalonej przed dniem jej wejścia w życie nie później niż w okresie sześciu miesięcy od dnia przedłożenia tego orzeczenia przez prezesa Trybunału (art. 89 ust. 2). Na mocy art. 89 ust. 3 ustawy z 1997 r., w przypadku uznania orzeczenia za zasadne, Sejm miał dokonać odpowiednich zmian w ustawie objętej orzeczeniem bądź uchylić ją w całości lub w części (art. 89 ust. 3). Jeśli Sejm w terminie nie rozpatrzył ustawy lub nie zmienił bądź nie uchylił przepisów z Konstytucją niezgodnych, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stawało się ostateczne i powodowało uchylenie ustawy lub tych przepisów z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej obwieszczenia prezesa Trybunału o utracie mocy obowiązującej (art. 89 ust. 4 ustawy z 1997 r.). W okresie dwóch lat od dnia wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r., Trybunał wydał osiemnaście orzeczeń, z czego Sejm odrzucił trzy, a Prezes Trybunału opublikował w Dzienniku Ustaw pięć obwieszczeń w trybie art. 89 ust. 4 ustawy z 1997 r.²²⁹

²²⁸ Por. L. Garlicki, Komentarz do art. 239 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Komentarz, L. Garlicki, op. cit.

²²⁹ Podaję za: K. Orzechowska, Ostateczność orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w regulacjach obowiązujących przed 1997 r. oraz koncepcje ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego i w projektach Konstytucji, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2015, nr 1, s. 69.

W związku z powyższym, dopiero po dwóch latach obowiązywania Konstytucji RP, od dnia 17 października 1999 r., na mocy jej art. 190 ust. 1, wszystkie **orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne**²³⁰. Moc powszechnie obowiązująca i ostateczny charakter odnosi się do wszystkich elementów treściowych zawartych w sentencji orzeczenia TK²³¹ i *bez względu na językowe sposoby ujęcia ich sentencji czy też przyjęte w orzecznictwie i doktrynie sposoby ich klasyfikacji, są wiążące dla wszystkich*²³². *Obowiązek podporządkowania się orzeczeniu TK oznacza zakaz podejmowania czynności sprzecznych z ich treścią*²³³. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego ma skutek *erga omnes* – obowiązuje nie tylko w danej sprawie, lecz rodzi obowiązek jego wykonywania dla wszystkich adresatów norm prawnych, których dotyczy – bez względu na to, czy brali oni udział w postępowaniu przed Trybunałem, zarówno obywatele, jak i wszystkie organy władzy publicznej, stanowiące i stosujące prawo.

Ostateczność orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oznacza, że nie ma środków prawnych służących jego zmianie (drogi odwołania się), nawet przez sam Trybunał. Brak procedur i sposobów kwestionowania wyroków Trybunału Konstytucyjnego wynika z niezależnego statusu tego organu, nad którego działalnością nie sprawuje kontroli żaden organ wyższej instancji. Skutkiem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w stosunku do przepisu prawa lub całego aktu normatywnego uznanego za niezgodny z aktem normatywnym wyższego rzędu, przede wszystkim z Konstytucją, jest utrata mocy obowiązującej tego przepisu lub aktu. Następstwem takiego wyroku jest zmiana obowiązującego stanu prawnego w postaci wyeliminowania z systemu prawa przepisu bądź aktu uznanego za niekonstytucyjny.

Zgodnie z wymogiem art. 190 ust. 2 Konstytucji RP orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt

²³⁰ Zob. Komentarz do art. 190 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, W. Skrzydło, op. cit.

²³¹ A. Syryt, Skutki wyroków TK przy kontroli trybu uchwalenia ustawy [w:] Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa, M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, Warszawa 2013, s. 228-229.

²³² Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 roku, Warszawa 2013, s. 14, dostępna na stronie internetowej TK pod adresem: trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/publikacje/informacje_o_problemach/Informacja2012.pdf (dostęp na dzień: 31.05.2019).

²³³ A. Syryt, Skutki wyroków TK..., op. cit., s. 228-229.

normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Z dniem ogłoszenia, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji RP, wchodzi w życie. Można w tym miejscu zasygnalizować zaistniały w przestrzeni prawnej, politycznej i społecznej spór²³⁴, czy nabranie mocy powszechnie obowiązującej przez orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego następuje w chwili publicznego ogłoszenia na sali rozpraw (podania treści orzeczenia do wiadomości publicznej)²³⁵, czy też jego publikacji w odpowiednim dzienniku urzędowym²³⁶. Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego, nie może on jednak przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a w przypadku innego aktu normatywnego – dwunastu miesięcy. W przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny może określić termin utraty mocy obowiązującej aktu

²³⁴ Przedmiotowy spór zaistniał w związku ze wstrzymywaniem się przez Prezesa Rady Ministrów z publikacją w Monitorze Polskim niektórych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15, w sprawie nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z grudnia 2015 r.; zob. Niepublikowanie wyroków TK. "Premier poleciła mi, abym nie kierowała sprawy do ogłoszenia w Dzienniku Ustaw", Gazeta Prawna, 01.12.2017, artykuł dostępny w Internecie pod adresem: <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1088925,niepublikowanie-wyrokow-tk.html> (dostęp na dzień 31.05.2019).

²³⁵ Według jednej koncepcji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne od momentu ich publicznego ogłoszenia na sali rozpraw; tak: dr. hab. B. Swaczyna [w:] Wyrok TK z 9 marca 2016 r. powinien być opublikowany, Rzeczpospolita, 09.04.2016, artykuł dostępny w Internecie pod adresem: <https://www.rp.pl/Rzecz-o-prawie/304099960-Wyrok-TK-z-9-marca-2016-r-powinien-byc-opublikowany.html> (dostęp na dzień 31.05.2019); adw. Roman Nowosielski [w:] Spór o TK: od kiedy obowiązują wyroki Trybunału, Rzeczpospolita, 14.08.2016, artykuł dostępny w Internecie pod adresem: <https://www.rp.pl/Rzecz-o-prawie/308149990-Spor-o-TK-od-kiedy-obowiazuja-wyroki-Trybunalu.html> (dostęp na dzień 31.05.2019); zob. także: Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku, Warszawa 2016, s. 8, dostępna na stronie internetowej TK pod adresem:

trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/publikacje/informacje_o_problemach/Informacja2015.pdf (dostęp na dzień: 31.05.2019); wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15.

²³⁶ Zgodnie z opozycyjnym stanowiskiem, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nabiera mocy obowiązującej z chwilą jego publikacji w odpowiednim dzienniku urzędowym; tak: prof. A. Działdziej, Czy premier RP jest drukarzem?, Rzeczpospolita, 23.03.2016, artykuł dostępny w Internecie pod adresem: <http://archiwum.rp.pl/artikul/1303798-Czy-premier-RP-jest-drukarzem.html> (dostęp na dzień 31.05.2019); prof. R. Kmiecik [w:] Błąd Trybunału Konstytucyjnego. Kmiecik o publikacji wyroku TK, Rzeczpospolita, 23.03.2016, artykuł dostępny w Internecie pod adresem: <https://www.rp.pl/Rzecz-o-prawie/303269990-Blad-Trybunalu-Konstytucyjnego---Kmiecik-o-publicacji-wyroku-TK.html> (dostęp na dzień 31.05.2019); zob. także: Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2016 roku, Warszawa 2017, s. 14, dostępna na stronie internetowej TK pod adresem: trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/publikacje/informacje_o_problemach/Informacja2016.pdf (dostęp na dzień: 31.05.2019).

normatywnego dopiero po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów w tym przedmiocie (art. 190 ust. 3 Konstytucji RP).

Konstytucyjna charakterystyka modelu Trybunału Konstytucyjnego w Polsce nie określa rodzajów orzeczeń wydawanych przez ten organ. W art. 190 ust. 4 konstytucji mowa jest jedynie o orzeczeniu stwierdzającym niezgodność (niekonstytucyjność) w kontekście wznowienia postępowania²³⁷. Problematyce orzeczeń Trybunału poświęcony jest rozdział 10 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, która rozróżnia dwie formy orzeczeń, za pomocą których Trybunał może rozstrzygnąć sprawę – wyrok i postanowienie (art. 102 ustawy). Wyroki wydawane są w sprawach dotyczących zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie oraz zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, w sprawach dotyczących skarg konstytucyjnych, a także zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych.

W ramach wykonywania przez Trybunał Konstytucyjny jego konstytucyjnej kompetencji kontroli zgodności norm prawnych z normami wyższego rzędu, z uwagi na brzmienie art. 188 Konstytucji RP, *orzekanie w sprawie zgodności* oznacza w praktyce stwierdzenie w wyroku zgodności albo niezgodności przedmiotu kontroli z normami stanowiącymi wzorzec kontroli w danym postępowaniu. Orzeczenie o niezgodności z przepisem wyższego rzędu skutkuje uchynieniem przepisu niższej rangi. Stąd wykształcił się podział na wyroki o tzw. prostych skutkach prawnych – afirmatywne (pozytywne), o zgodności badanej normy ze wzorcem wyższego rzędu oraz negatywne (negatywne), stwierdzające niezgodność ze wskazanymi wzorcami kontroli.

Jeżeli istnieje merytoryczny związek pomiędzy przepisem poddanym kontroli a wzorcem kontroli wskazanym przez inicjatora postępowania, Trybunał może w sentencji swojego wyroku orzec, że badany przepis jest w całości zgodny lub niezgodny z tym wzorcem, stosując *najprostszy, „klasyczny” sposób sformułowania rozstrzygnięcia* wyrażony

²³⁷ T. Woś, Wyroki interpretacyjne i zakresowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, *Studia Iuridica Lublinensia* 2016, nr 25, s. 986.

w postaci formuły „przepis p jest zgodny/ jest niezgodny z wzorcem w”²³⁸. Jeżeli taki merytoryczny związek między kwestionowanym przepisem, a określonym przez wnioskodawcę wzorcem kontroli nie istnieje, Trybunał w sentencji swojego wyroku – zamiast wariantu *jest zgodny* – posługuje się co do skutków identyczną formułą braku adekwatności wzorca *nie jest niezgodny*, dając wyraz *ocenie, że dany wzorzec kontroli (wskazany przez inicjatora postępowania) nie jest wzorcem adekwatnym ze względu na rozbieżność jego treści z treścią przepisu stanowiącego przedmiot kontroli*²³⁹.

W praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego wykształciła się ponadto praktyka formułowania sentencji wyroków o bardziej złożonej strukturze. *Jest tak wtedy, gdy granice wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej (którymi Trybunał jest związany), treść badanej materii i jej relacje z wzorcem kontroli lub wzgląd na praktyczne skutki wyroku wymagają wzbogacenia formuły wyroku o elementy precyzujące czy specyfikujące zakres orzeczenia o zgodności lub niezgodności przedmiotu kontroli z jej wzorcem*²⁴⁰. Doktryna prawa i orzecznictwo konstytucyjne wyodrębniło wyroki zakresowe, wyroki interpretacyjne oraz wyroki o pominięciu prawodawczym.

Wydając wyrok zakresowy Trybunał Konstytucyjny stwierdza konstytucyjność lub niekonstytucyjność fragmentu kontrolowanego przepisu prawa lub wyodrębnionego zakresu jego treści normatywnej, wyznaczony za pomocą kryteriów podmiotowych, przedmiotowych lub czasowych²⁴¹. Sentencja przyjmuje postać (*przepis*) *w zakresie, w jakim (...), jest zgodny/ niezgodny/nie jest niezgodny z (przepis wyższego rzędu)*. W przypadku gdy do przywrócenia stanu konstytucyjności nie jest konieczna całkowita eliminacja z systemu prawa zaskarżonej regulacji, ograniczenie orzeczenia o niezgodności z Konstytucją do określonego zakresu normatywnego badanej normy lub przepisu, *stanowi rozstrzygnięcie mniej ingerujące*

²³⁸ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2005 roku, Warszawa 2006, s. 35, dostępna na stronie internetowej TK pod adresem: trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/publikacje/informacje_o_problemach/Informacja2005.pdf (dostęp na dzień: 31.05.2019) ; zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. akt SK 29/11.

²³⁹ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2005 roku, op. cit., s. 35; zob. np. pkt 2 oraz 3 sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2012 r., sygn. akt K 22/09.

²⁴⁰ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2005 roku, op. cit., s. 36.

²⁴¹ Zob. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 5 czerwca 2012 r., sygn. akt K 18/09; 10 stycznia 2012 r., sygn. akt P 19/10; 31 lipca 2015 r., sygn. akt K 41/12.

w system prawny niż wyrok o „prostej” niekonstytucyjności, który prowadzi do derogacji całego przepisu (...), ułatwia zachowanie płynności w stosowaniu prawa, bez oczekiwania na ingerencję ustawodawcy (...) wynika także z zasady powściągliwości sędziowskiej²⁴².

W wyroku o określonym rozumieniu aktu normatywnego lub jego części, Trybunał Konstytucyjny stwierdza konstytucyjność lub niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji pod warunkiem określonego w sentencji jej rozumienia. W wyroku interpretacyjnym użyte w sentencji sformułowanie przybiera postać *(przepis) rozumiany jako/w ten sposób, iż (...) jest zgodny/ niezgodny z (przepis wyższego rzędu)*²⁴³. W przypadku orzeczenia o niekonstytucyjności, przepis zachowuje moc obowiązującą, pod warunkiem stosowania jego wykładni wskazanej w sentencji. Przyjęcie określonego przez Trybunał rozumienia aktu normatywnego lub jego części pozwala uznać go za zgodny z wymaganiami konstytucyjnymi.

Wyrok interpretacyjny nie ustala powszechnie obowiązującej wykładni, jego funkcją *nie jest usuwanie niejedności i rozbieżności wykładni przepisów prawa lecz eliminacja tego spośród możliwych wariantów interpretacyjnych kontrolowanego przepisu, który jest niezgodny z konstytucją*²⁴⁴. Zastosowanie wykładni przeciwnej spowodowałoby stan niekonstytucyjności. *Wydawanie tego typu orzeczeń związane jest z założeniem, że orzekanie o niezgodności z Konstytucją przepisu nie jest konieczne, gdy jest możliwe jego stosowanie w sposób zgodny z normami, zasadami i wartościami określonymi w Konstytucji*²⁴⁵. Uniknięcie ingerencji prawodawczej ma na uwadze poszanowanie zasad domniemania konstytucyjności oraz powściągliwości sędziowskiej, a także sprzyja *zachowaniu równowagi w relacjach z władzą ustawodawczą*²⁴⁶.

Wyrok o pominięciu prawodawczym stwierdza *niepełność* badanej regulacji, która polega na rzeczywistym braku treści, które z punktu widzenia standardów konstytucyjnych

²⁴² Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 roku, op. cit., s. 15; zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 5 czerwca 2012 r., sygn. akt K 18/09; 13 listopada 2012 r., sygn. akt K 2/12.

²⁴³ Zob. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 5 czerwca 2001 r., sygn. akt K 18/00; 11 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 16/00; 27 września 2012 r., sygn. akt SK 4/11; 22 listopada 2016 r., sygn. akt SK 2/16.

²⁴⁴ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2001 roku, Warszawa 2002, s. 37, dostępna na stronie internetowej TK pod adresem: <http://trybunal.gov.pl/publikacje/informacje-o-problemach-wynikajacych-z-dzialalnosci-i-orzecznictwa-tk/2001/> (dostęp na dzień 31.05.2019).

²⁴⁵ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 roku, op. cit., s. 15.

²⁴⁶ Tamże.

są konieczne²⁴⁷. W sentencji stosuje się formułę *(przepis) w zakresie, w jakim pomija (...), jest zgodny/niezgodny z (przepis wyższego rzędu)*. W ramach kompetencji do oceny konstytucyjności zaskarżonej regulacji, Trybunał kontroluje jej pełną treść normatywną, sprawdzając czy ustawodawca, regulując daną materię, nie pominął istotnych elementów, których brak powoduje niekonstytucyjność. Orzeczenia o niezgodności z Konstytucją pominięcia prawodawczego dotyczą najczęściej sytuacji, w której ustawodawca przyznał uprawnienia pewnej grupie adresatów, nie uwzględniając przy tym kategorii podmiotów, która ze względu na konstytucyjną zasadę równości także powinna się znaleźć w kręgu beneficjentów.

*Orzeczenie o niezgodności z Konstytucją pominięcia prawodawczego zobowiązuje ustawodawcę do podjęcia odpowiednich działań zmierzających do uzupełnienia niepełnej regulacji o fragment niezbędny z punktu widzenia wymagań konstytucyjnych. Niekiedy jednak Trybunał wskazuje na konieczność uwzględniania tego typu wyroków także przez organy stosujące prawo w drodze wykładni w zgodzie z Konstytucją*²⁴⁸. Należy przy tym zaznaczyć, że w wyroku o pominięciu prawodawczym Trybunał Konstytucyjny orzeka o istniejących normach prawnych pod względem zupełności regulacji, nie orzeka zaś o zaniechaniach prawodawczych, polegających na całkowitym nieuregulowaniu przez ustawodawcę danej materii (niewydaniu aktu normatywnego, wobec którego wynika obowiązek wydania).

Drugą kategorię orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego stanowią **postanowienia**, które mogą być wydawane w sprawach rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, rozstrzygania o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP oraz powierzenia Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta RP²⁴⁹ lub w innych sprawach, w których ustawa tak stanowi lub niewymagających wydania wyroku (art. 103 ustawy z 30 listopada 2016 r.). Trybunał Konstytucyjny wydaje dwa rodzaje postanowień –

²⁴⁷ Zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 maja 2012 r., sygn. akt P 12/10; 9 lipca 2012 r., sygn. akt P 59/11; 3 marca 2015 r., sygn. akt K 39/13.

²⁴⁸ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 roku, op. cit., s. 16.

²⁴⁹ Zob. art. 89 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

postanowienia kończące postępowanie w sprawie, gdy orzeka o całości postępowania, a nie zachodzą warunki do wydania wyroku, a także wydawane we wszystkich innych przypadkach postanowienia niekończące postępowania w sprawie.

Postanowienia kończące postępowanie w sprawie wydawane są po zamknięciu rozprawy lub na posiedzeniu niejawnym i **wymagają uzasadnienia** (art. 104 ust. 1 ustawy z 30 listopada 2016 r.). Postanowienia **merytoryczne**, wydawane w sprawach sporu kompetencyjnego oraz stwierdzenia przeszkody w wykonywaniu obowiązków przez Prezydenta RP i powierzania Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków głowy państwa, **rozstrzygają co do istoty sprawy**. Prócz wymienionych wyżej spraw, ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przewiduje **zakończenie postępowania postanowieniem nie rozstrzygającym sprawy co do meritum**, we wszystkich przypadkach, w których brak jest przesłanek do wydania wyroku. Postanowienie takie może zapaść na etapie wstępnej kontroli, w razie wystąpienia okoliczności uzasadniających odmowę nadania dalszego biegu pismu procesowemu lub na etapie kontroli merytorycznej, w razie wystąpienia okoliczności uzasadniających jego umorzenie.

Trybunał w składzie jednego sędziego może wydać postanowienie o odmowie nadania wnioskowi albo skardze konstytucyjnej dalszego biegu, które zamyka drogę do wydania wyroku, jeżeli są one oczywiście bezzasadne, nie spełniają wymogów określonych w ustawie i usunięcie braków nie jest możliwe albo braki nie zostały usunięte w terminie (art. 61 ust. 4 ustawy z 30 listopada 2016 r.). Natomiast na dalszym etapie rozpatrywania sprawy, postanowienie o umorzeniu postępowania, będące ostatnim orzeczeniem wydanym w postępowaniu, Trybunał Konstytucyjny wydaje na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej, jeżeli wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne, bądź zbędne albo akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał lub też w przypadku zakończenia kadencji Sejmu i Senatu, w niezakończonych sprawach wszczętych na podstawie wniosku grupy posłów albo grupy senatorów. W zależności od tego, kiedy ujawni się przesłanka umorzenia, Trybunał wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania na posiedzeniu niejawnym albo na rozprawie (art. 59 ust. 1 i 2 ustawy z 30 listopada 2016 r.).

Na marginesie można zaznaczyć, że rozstrzygnięcie o umorzeniu postępowania może, już po przeprowadzeniu rozprawy, znaleźć się w wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Umorzenie odnosi się wówczas jedynie do części, co do której nie może być wydane rozstrzygnięcie merytoryczne. W takim przypadku *niecelowe byłoby wydanie osobnego postanowienia o umorzeniu postępowania w części* na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy z 30 listopada 2016 r., zatem po fragmencie sentencji rozpoczynającym się wyrazem *orzeka*:, dodana jest część rozpoczynająca się wyrazami *Ponadto postanawia*..

Postanowienia niekończące postępowania w sprawie wydawane są przez Trybunał Konstytucyjny w związku z przeprowadzeniem danego postępowania, bądź dotyczyć okoliczności, które pojawiają się w toku postępowania. Mogą być **uchylane lub zmieniane** wskutek zmiany okoliczności (art. 104 ust. 2 ustawy z 30 listopada 2016 r.). Przykładowo, etap wstępnego rozpoznania wniosku albo skargi konstytucyjnej na posiedzeniu niejawnym może zakończyć się wydaniem przez Trybunał postanowienia o nadaniu dalszego biegu (art. 61 ust. 2 i 8 ustawy z 30 listopada 2016 r.). Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przewiduje także możliwość rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny w drodze postanowienia o wyłączeniu sędziego z udziału w rozpoznawaniu sprawy jeżeli istnieją okoliczności mogące wywołać wątpliwości co do jego bezstronności (art. 41 ust. 3). Skład orzekający może wydać postanowienie o odroczeniu rozprawy (art. 99 ust. 2 ustawy z 30 listopada 2016 r.), postanowienie o sprostowaniu w orzeczeniu lub jego uzasadnieniu niedokładności, błędów pisarskich lub rachunkowych albo innych oczywistych omyłek (art. 109 ust. 1 ustawy z 30 listopada 2016 r.), jak również na wniosek uczestnika postępowania rozstrzygnąć postanowieniem wątpliwości co do treści wydanego orzeczenia (art. 110 ust. 1 ustawy z 30 listopada 2016 r.). Trybunał orzeka także, w drodze postanowienia, na rzecz wnoszącego skargę konstytucyjną zwrot kosztów postępowania przed Trybunałem (art. 54 ustawy z 30 listopada 2016 r.).

Na mocy art. 79 ust. 1 ustawy z 30 listopada 2016 r., Trybunał Konstytucyjny może wydać postanowienie tymczasowe o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania orzeczenia w sprawie, której skarga konstytucyjna dotyczy, jeżeli wykonanie wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia mogłoby spowodować nieodwracalne skutki, wiążące się z dużym uszczerbkiem dla skarżącego albo gdy przemawia za tym inny ważny interes skarżącego lub ważny interes publiczny. Jeżeli jest to konieczne dla zapobieżenia poważnym szkodom lub

podyktowane szczególnie ważnym interesem społecznym, w trakcie postępowania w sprawie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego, Trybunał, po zapoznaniu się ze stanowiskiem uczestników postępowania, może wydać postanowienie o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych, a w szczególności o zawieszeniu czynności egzekucyjnych (art. 86 ust. 2 ustawy z 30 listopada 2016 r.).

W ramach postępowania w sprawie zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych, zgodnie z art. 82 ust. 4 ustawy z 30 listopada 2016 r., w celu zebrania i utrwalenia dowodów w sprawie zgodności z Konstytucją działalności partii politycznej Trybunał może, w drodze postanowienia, zlecić Prokuratorowi Generalnemu przeprowadzenie dochodzenia. Natomiast w trakcie postępowania w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP oraz powierzenia Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania jego obowiązków, Trybunał może także zlecić Prokuratorowi Generalnemu, w drodze postanowienia, wykonanie określonych czynności w wyznaczonym terminie i odroczyć rozprawę, jeżeli podczas rozprawy pojawią się wątpliwości dotyczące okoliczności, które przejściowo uniemożliwiają Prezydentowi RP sprawowanie urzędu oraz uniemożliwiają zawiadomienie o tym Marszałka Sejmu (art. 88 ust. 1 ustawy z 30 listopada 2016 r.).

10. Podsumowanie

Potrzeba ochrony wolności jednostki przed nadużyciem absolutnej władzy monarszej stanowiła przyczynę wykształcenia się, na przestrzeni wieków, koncepcji funkcjonalnego, organizacyjnego i personalnego podziału władzy – na równorzędne sobie: legislatywę, egzekutywę i judykaturę – wspieranej mechanizmami wzajemnego ich hamowania i równoważenia się (system *checks and balances*). We współczesnym demokratycznym państwie prawnym, instrumentem służącym współdziałaniu i powściągnięciu się władz jest sądowa kontrola konstytucyjności prawa, której celem jest badanie zgodności aktów normatywnych Konstytucją i usuwanie z systemu prawa tych niezgodnych. Jako pierwszy wykształcił się amerykański model kontroli rozproszonej, w której kompetencję orzekania o zgodności ustaw z konstytucją powierzono wszystkim sądom w ramach kontroli incydentalnej, ze skutkiem *inter partes*. W historycznie późniejszym, europejskim modelu

kontroli skoncentrowanej, wyłącznie właściwy do kontroli konstytucyjności ustaw jest wyspecjalizowany w tym celu powołany organ sądowy lub quasi-sądowy, działający na wniosek legitymowanych do tego organów – nie tylko w związku ze sprawą, na której tle wyłonił się problem konstytucyjności (kontrola konkretna), ale też w oderwaniu od konkretnej sprawy zawisłej przed sądem (kontrola abstrakcyjna) – zaś orzeczenie niekonstytucyjności normy prawnej powoduje jej usunięcie z systemu prawa (skutek *erga omnes*).

Wyrazem obecności idei sądownictwa konstytucyjnego w Polsce międzywojennej są przewidziane, we wniesionych do Sejmu Ustawodawczego projektach konstytucji, propozycje dokonywania kontroli konstytucyjności prawa przez skupiającą teoretyków i praktyków prawa Radę Stanu, Sąd Najwyższy, quasi-parlamentarną Straż Praw czy Senat. Jednak przyjęta na gruncie Konstytucji marcowej z 1921 r. zasada nadrzędności Konstytucji pozbawiona była realnych gwarancji instytucjonalnych w postaci organu powołanego do badania zgodności ustaw z konstytucją. Wobec konstytucyjnego zakazu sądowego badania ważności ustaw przez sądy, w praktyce dopuszczano możliwość badania i odmowy zastosowania innych aktów, wydanych przez organy administracji, uznanych przez sąd za niezgodne z konstytucją. Zakaz sądowej kontroli wszelkich aktów ustawodawczych wprowadziła Konstytucja kwietniowa z 1935 r., której twórcy przyznali nadrzędną pozycję wśród organów państwa Prezydentowi RP, i to jego rolę widzieli w usuwaniu ewentualnych niezgodności ustaw z konstytucją.

W powojennej Polsce, wobec przyjętej koncepcji demokracji ludowej, w której parlament reprezentuje suwerena – lud pracujący, nie przewidywano pierwotnie jakiegokolwiek możliwości kontroli parlamentarnej, w tym badania zgodności ustaw sejmowych z konstytucją, bo podważałoby to wolę Narodu, do którego należy władza w państwie. Powszechną obowiązującą wykładnię ustaw ustalała Rada Państwa, której jednak w 1976 r. powierzono także zadanie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją PRL z 1952 r. Drogi do wprowadzenia sądownictwa konstytucyjnego utorowały dopiero przemiany ustrojowe lat osiemdziesiątych. Tak jak w Europie Zachodniej po II wojnie światowej, tak i w państwach Europy Środkowej i Wschodniej po upadku autorytarnych reżimów komunistycznych w drugiej połowie XX w., wprowadzenie kontroli konstytucyjności prawa sprawowanej przez niezależny od legislatywy i egzekutywy podmiot, stanowiło istotny

element transformacji ustrojowej, demokratyzujący ówczesny reżim polityczny. Także w Polsce utworzenie sądu konstytucyjnego, postrzegane jako instytucjonalne zagwarantowanie ochrony konstytucyjnych praw człowieka i obywatela przez nadużyciom władz, nabrało wymiaru symbolicznego.

Wprowadzenie do polskiego systemu ustrojowego sądownictwa konstytucyjnego nastąpiło w 1982 r. w drodze nowelizacji Konstytucji PRL, która pozbawiła Radę Państwa kompetencji do badania konstytucyjności i legalności aktów normatywnych, powierzając ją specjalnie powołanemu w tym celu Trybunałowi Konstytucyjnemu. Zarazem ograniczono moc prawną jego orzeczeń o niezgodności ustaw z Konstytucją, które podlegały rozpatrzeniu przez Sejm. Ustawa z 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym dopuszczała możliwość odrzucenia orzeczenia TK przez Sejm większością co najmniej 2/3 głosów, a sprawa nim objęta nie mogła być ponownie przedmiotem postępowania przed Trybunałem. Nowela kwietniowa z 1989 r. powierzyła Trybunałowi kompetencję Rady Państwa ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, a nowelizacja ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nałożyła na Sejm obowiązek rozpatrzenia orzeczenia o niezgodności ustaw z Konstytucją nie później niż w okresie sześciu miesięcy. Wobec lekceważenia orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm, Trybunał w uchwale z 1993 r. uznał, że upływ terminu upoważnia Prezesa TK do obwieszczenia w Dzienniku Ustaw utraty mocy obowiązującej przepisów uznanych za niekonstytucyjne.

Z wprowadzenia przez nową Konstytucję RP z 1997 r. hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa oraz prymatu Konstytucji wynikała potrzeba utrzymania Trybunału Konstytucyjnego, powołanego do badania hierarchicznej zgodności norm w systemie prawa i usuwania ewentualnych niezgodności. Trybunał Konstytucyjny działa na zasadzie wnioskowości, dokonując – co do zasady – kontroli następczej aktów, które nabrały już mocy obowiązującej albo są jeszcze w okresie *vacatio legis*, oraz – wyjątkowo – kontroli prewencyjnej aktów, wobec których nie został jeszcze ukończony tok prawodawczy. Prócz kontroli abstrakcyjnej, prowadzonej w trybie wnioskowym, która nie dotyczy konkretnego przypadku zastosowania badanych norm, Trybunał – na podstawie skargi konstytucyjnej albo pytania prawnego – prowadzi kontrolę konkretną, której przedmiotem są przepisy

zastosowane w toczącym się postępowaniu przez sądem. Orzeczenie zapadłe w efekcie kontroli konstytucyjności, ma zawsze skutek generalny i abstrakcyjny.

Uregulowany konstytucyjnie sposób kreowania składu Trybunału Konstytucyjnego, kadencyjność urzędu, wymóg apolityczności sędziego, immunitet sędziowski, brak możliwości odwołania przez Sejm sędziego mają zapewnić realizację zasady niezawisłości sędziowskiej. Umocnieniem niezależnego wobec innych organów statusu sądu konstytucyjnego jest nadanie przez Konstytucję RP wszystkim orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego mocy powszechnie obowiązującej i waloru ostateczności. Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, rozróżnia dwie formy orzeczeń, za pomocą których Trybunał może rozstrzygnąć sprawę – wyrok i postanowienie. Wyroki wydawane są w sprawach z wniosku o zbadanie hierarchicznej zgodności norm, skarg konstytucyjnych, a także zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych. Trybunał wydaje postanowienia kończące postępowanie w sprawie, gdy orzeka o całości postępowania, a nie zachodzą warunki do wydania wyroku, a we wszystkich innych przypadkach – postanowienia niekończące postępowania w sprawie.

ROZDZIAŁ II.

KOMPETENCJE SYGNALIZACYJNE JAKO ELEMENT HAMOWANIA I RÓWNOWAŻENIA SIĘ WŁADZ

1. System podziału i równoważenia się władz w Konstytucji RP z 1997 r.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. wyraża wprost konieczność zbudowania systemu rządów III Rzeczypospolitej zarówno na **zasadzie podziału władz, jak i ich wzajemnego równoważenia się**. Zgodnie z jej art. 10 ust. 1, *ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej*. Ustawa zasadnicza wprowadziła tym samym podział przedmiotowy (funkcjonalny), wydzielając trzy sfery działania państwa – władzę sądowniczą, wykonawczą i ustawodawczą, którym nie wolno, co do zasady, wkraczać w zakresy pozostałych²⁵⁰. Powyższą regulację uzupełnia ustęp 2, który wprowadza podział podmiotowy, wskazując, że stanowienie prawa należy do Sejmu i Senatu, jego wykonywanie do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Rady Ministrów, zaś rozstrzyganie czy prawo jest właściwie wykonywane – sądom i trybunałom²⁵¹. Separacja władz stanowi fundament dla struktury organizacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej z jednej strony, z drugiej zaś ma zagwarantować ochronę praw i wolności jednostki przed koncentracją władzy skupionej w ręku jednego organu²⁵².

Prócz konieczności rozdzielenia władz, art. 10 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje konieczność zapewnienia ich równowagi. Wymaga to wprowadzenia systemu mechanizmów wzajemnego wspierania i kontrolowania się władz. *Wszystkie trzy władze powinny być więc zrównoważone i wyposażone w kompetencje pozwalające im kontrolować i powściągać działalność każdej z pozostałych. Podział władz nie ma znaczenia czysto technicznego i chodzi tu o wzajemne hamowanie się władz i kontrolę poprzez odpowiedni rozdział kompetencji*

²⁵⁰ Organizacyjny podział władz akcentuje zwłaszcza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2005 r., sygn. akt P 16/04.

²⁵¹ Zob. L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne..., op. cit., s. 67-68.

²⁵² Zob. M. Pach, P. Tuleja, Komentarz do art. 10 Konstytucji [w:] Konstytucja RP. Komentarz, M. Safjan, L. Bosek op. cit.

*pomiędzy nie*²⁵³. Brak systemu hamulców i równowagi groziłby skoncentrowaniem całości władzy państwowej w ręku jednej ze sfer i nadużyciom organów władzy posiadających pozycję nadrzędną²⁵⁴.

*We współczesnych państwach demokratycznych, w których organy władzy sądowniczej mają zagwarantowaną pozycję samodzielną i niezależną od innych władz*²⁵⁵, fundamentalne znaczenie w systemie podziału władzy odgrywa układ wzajemnych zależności między organami legislatywy i egzekutywy²⁵⁶. W konsekwencji, system instrumentów współdziałania i hamulców odnosi się najczęściej do wzajemnych relacji władzy ustawodawczej i wykonawczej²⁵⁷. Obszerny katalog instrumentów służących współdziałaniu władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz ich powściąganiu się pozwala wyciągnąć wniosek o wprowadzeniu przez Konstytucję RP **systemu parlamentaryzmu zracjonalizowanego**. Klasycznym elementem systemu równowagi jest konieczność uzyskania poparcia większości parlamentarnej dla utworzenia rządu. Rząd ponosi odpowiedzialność polityczną przed parlamentem i może zostać zmuszony przez parlament do dymisji, jeśli znajdzie się z większością parlamentarną w konflikcie. Sejm może pociągnąć rząd do solidarnej lub indywidualnej odpowiedzialności politycznej, uchwalając wotum nieufności dla całej Rady Ministrów lub jednego z jego członków rządu (art. 158 i 159 Konstytucji RP). Przeciwwagą dla wotum nieufności jest możliwość rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji przez władzę wykonawczą. Prezydent zarządza skrócenie kadencji Sejmu w razie nieudzielenia Radzie Ministrów wotum zaufania w trzecim, rezerwowym trybie powołania nowego rządu (obligatoryjnie), a także jeżeli w ciągu 4 miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu

²⁵³ Komentarz do art. 10 Konstytucji, teza 5 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, B. Banaszak, op. cit.

²⁵⁴ Zob. M. Pach, P. Tuleja, Komentarz do art. 10 Konstytucji, teza 38 [w:] Konstytucja RP. Komentarz, M. Safjan, L. Bosek, op. cit.

²⁵⁵ Zob. J. Kuciński, W. J. Wołpiuk, Zasady ustroju politycznego państwa..., op. cit., s. 286.

²⁵⁶ J. Kuciński, W. J. Wołpiuk, Zasady ustroju politycznego państwa..., op. cit., s. 286 i 288.

²⁵⁷ W literaturze przedmiotu powstał dylemat, czy istotę koncepcji podziału władzy i realizację jej celów lepiej zabezpieczyć zorganizowanie stosunków pomiędzy poszczególnymi władzami oparte na możliwie maksymalnej, ścisłej ich separacji, czy system wzajemnych powiązań i zależności, zakładający konieczność ich oddziaływania na siebie i współdziałania. Wykształciły się w tym zakresie dwa rozwiązania modelowe. Celem zapewnienia równorzędności poszczególnych władz i zapobieżenia przejęcia zwierzchnictwa przez jedną z nich i koncentracji władzy w jej rękach, stosunki między legislatywą a egzekutywą kształtowane są w konkretnych warunkach ustrojowych na zasadzie współdziałania (współpracy) obu władz, bądź na zasadzie ich rozdzielenia (separacji); szerzej zob. J. Kuciński, W. J. Wołpiuk, Zasady ustroju politycznego państwa..., op. cit., s. 286 i nast.

ustawy budżetowej nie zostanie ona przedstawiona do podpisu (fakultatywnie) (art. 98 ust. 4 w zw. z art. 155 ust. 2 oraz art. 225 Konstytucji RP).

Z zasady podziału i równowagi władz wynikają więc liczne zależności organów władzy między sobą. Organy państwowe, za których pośrednictwem działa każde państwo, tworzą w ten sposób pewien celowo zorganizowany zespół elementów, funkcjonalną i organizacyjną całość. Nie działają w izolacji od siebie, lecz są ze sobą wzajemnie powiązane. Jedne organy mogą być powoływane przez inne, może zachodzić pomiędzy nimi stosunek podległości, niezależności, niektóre organy mogą, a niekiedy muszą ze sobą współdziałać. Istnieje pomiędzy nimi pewien określony, logicznie uporządkowany układ stosunków tworząc jeden, spójny system organów państwowych. *W stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą możliwe są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy, dopuszcza się również istnienie obszaru, w którym kompetencje organów należących do obu władz przecinają się lub nakładają*²⁵⁸.

Nie ma całkowitego zakazu powierzania rządowi, czy ministrom pewnych kompetencji z zakresu stanowienia prawa, a parlamentowi pewnych decyzji z zakresu wykonywania prawa. Przykładowo, Sejm decyduje o stanie wojny i pokoju (art. 116 Konstytucji RP), a wybory Prezydenta Rzeczypospolitej zarządza Marszałek Sejmu (art. 128 ust. 2 Konstytucji RP). Z drugiej strony, Prezydent posiada pewne kompetencje z zakresu ustawodawstwa: dysponuje prawem inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1 Konstytucji RP), wydaje akty prawa powszechnie obowiązującego – rozporządzenia (art. 142 ust. 1 Konstytucji RP), może skierować prewencyjny wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o kontrolę konstytucyjności ustawy – aktu parlamentu - lub wyrazić weto ustawodawcze (art. 122 ust. 3 i 5 Konstytucji RP). Zasada, zgodnie z którą każda władza ma kompetencje tylko dotyczące jej działalności, zostaje więc przełamana umocowanymi w Konstytucji RP wyjątkami, które **nie mogą jednak naruszać istoty każdej z władz**²⁵⁹.

W stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą możliwe są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy, dopuszcza się również istnienie obszaru, w którym kompetencje organów należących do obu władz przecinają się lub nakładają. Natomiast

²⁵⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 listopada 1994 r., sygn. akt K 6/94.

²⁵⁹ Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99; 17 lipca 2013 r., sygn. akt Sk 9/10.

*relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi [władzami] muszą opierać się na zasadzie "separacji"*²⁶⁰. Choć władze: ustawodawcza, wykonawcza oraz sądownicza są wobec siebie równorzędne, nie ulega wątpliwości, że w ramach podziału i równowagi władz pozycja władzy sądowniczej w stosunku do władzy wykonawczej jest szczególna. Zgodnie z art. 173 Konstytucji, Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. W celu zagwarantowania niezależności sądów i niezawisłości sędziów, władza sądownicza funkcjonować musi na zasadzie odrębności od władzy wykonawczej i ustawodawczej.

Jednakże izolacja władzy sądowniczej od legislatury i egzekutywy nie ma charakteru absolutnego. *Odrębność i niezależność sądów nie może prowadzić do zniesienia mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy władzami, gdyż wymóg taki wynika bezpośrednio z art. 10*²⁶¹ *Konstytucji RP z 1997 r. Zasada równoważenia władz polega (...) przede wszystkim na tworzeniu mechanizmów zapobiegających koncentracji i nadużywaniu władzy państwowej (...), ale równoważenie się władz oznacza również, że żadna z władz nie może być całkowicie odseparowana od pozostałych*²⁶². Konstytucja RP w art. 10 ust. 1 *expressis verbis* wymaga oparcia relacji na podziale i równowadze między wszystkimi trzema filarami władzy – ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Do wzajemnych relacji między organami władzy prawodawczej, wykonawczej i sądownictwa należy także odnieść konieczność istnienia instytucji i mechanizmów, które mają zapewnić współdziałanie i równowagę tych władz. Z tego też powodu właściwe jest odniesienie postulatu racjonalizacji i równoważenia się władz nie tylko do układu zależności między legislaturą a egzekutywą, ale także i judykaturą. *Dopiero wtedy zredukowane zostanie ryzyko uzyskania przez któryś z organów przewagi nad pozostałymi, przekreślającej równość między władzami*²⁶³.

Sejm uchwała ustawy, które wiążą sędziów, wybiera sędziów Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu czy kształtuje wynagrodzenia sędziów²⁶⁴. Prezydent powołuje sędziów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i jego prezesów, Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, Prezesa i wiceprezesów Naczelnego Sądu

²⁶⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 listopada 1994 r., sygn. akt K 6/94.

²⁶¹ M. Pach, P. Tuleja, Komentarz do art. 10 Konstytucji, teza 52 [w:] Konstytucja RP. Komentarz, M. Safjan, L. Bosek, op. cit.

²⁶² Tamże, teza 48.

²⁶³ Tamże; por. L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne..., op. cit., s. 68.

²⁶⁴ Zob. art. 120, art. 194 ust. 1 oraz 199 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 91-91a Prawa o ustroju sądów powszechnych.

Administracyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, a Minister Sprawiedliwości pełni nadzór administracyjny nad sądami powszechnymi, może tworzyć i znosić sądy w drodze rozporządzenia – o ile powyższe działania nie naruszają niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądownictwa²⁶⁵. Nie ma żadnych wyjątków, które pozwalałyby władzy ustawodawczej czy wykonawczej ostatecznie rozstrzygać o prawach i obowiązkach jednostki, czy osób prawnych. Podstawową zasadą demokratycznego państwa prawnego, statutowaną w art. 2 Konstytucji RP, jest zagwarantowanie, że wyłącznie sądy mogą w państwie wymierzać sprawiedliwość²⁶⁶. Stąd art. 175 Konstytucji RP powierza właśnie sądom – Sądowi Najwyższemu, sądom powszechnym, sądom administracyjnym oraz sądom wojskowym – sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Oddzielenie władzy sądowniczej od pozostałych władz polega na konieczności zachowania istoty władzy w postaci sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

*Judykatura posiada środki powściągnięcia legislatywy i egzekutywy (np. poprzez realizowaną przez TK kontrolę legalności prawa), ale trudno wskazać na "hamulce" działające w przeciwnym kierunku²⁶⁷, co nie stoi na przeszkodzie istnieniu systemu wzajemnych zależności i mechanizmów współdziałania między organami wszystkich sfer władzy. Statuowany w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP wymóg oparcia ustroju Rzeczypospolitej Polskiej na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej zostaje uzupełniony o wynikającą z art. 173 Konstytucji RP konieczność ukształtowania władzy sądowniczej za zasadzie odrębności i niezależności sądów i trybunałów od pozostałych władz. W piśmiennictwie podnosi się, że stanowią one *jedną konstrukcję ustrojową*, w której ramach władze zobowiązane są do współdziałania w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych (zasada współdziałania władz określona w Preambule Konstytucji RP)²⁶⁸. Relacje pomiędzy władzą ustawodawczą,*

²⁶⁵ Por. art. 179 Konstytucji oraz art. 9 i art. 20 pkt 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych; zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 9 listopada 1993 r., sygn. akt K 11/93; 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07; 13 stycznia 2013 r., sygn. akt P 35/02; 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/13. Tym niemniej w wyroku z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12, Trybunał Konstytucyjny uznał upoważnienie Ministra Sprawiedliwości do żądania akt sądowych za naruszające istotę wymiaru sprawiedliwości.

²⁶⁶ Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP z 1997 r., *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*.

²⁶⁷ M. Pach, P. Tuleja, Komentarz do art. 10 Konstytucji, teza 40 [w:] Konstytucja RP. Komentarz, M. Safjan, L. Bosek, op. cit.

²⁶⁸ Tamże, teza 52.

wykonawczą i sądowniczą powinny się opierać na wzajemnej równowadze, wzajemnym hamowaniu się, a także kontroli poszczególnych władz, zaś *regułą jednak pozostaje to, iż władze, pomimo podzielenia, powinny ze sobą współpracować*²⁶⁹.

2. Funkcja kontrolna w systemie hamowania i równoważenia się władz

W ścisłym związku z zasadą podziału władzy pozostaje **funkcja kontrolna** przyznawana organom władzy publicznej. Przyznanie niektórym organom państwa uprawnień kontrolnych względem pozostałych pełni w polskim systemie ustrojowym rolę hamulca ustrojowego, zapewniającego harmonijne działanie i wzajemne oddziaływanie na siebie władz. W ramach koncepcji podziału i hamowania się władz, funkcja kontrolna umożliwia utrzymanie równowagi w funkcjonowaniu ustroju państwowego, który powinien *zawierać wewnętrzne mechanizmy zapobiegające koncentracji i nadużyciom władzy państwowej, gwarantujące jej sprawowanie zgodnie z wolą Narodu*²⁷⁰.

Termin **kontrola** oznacza – według Słownika języka polskiego pod redakcją prof. Witolda Doroszewskiego – sprawdzanie czegoś, zestawianie stanu faktycznego ze stanem wymaganym, nadzór nad kimś lub nad czymś, a w języku potocznym – instytucję lub osobę sprawującą nad czymś nadzór²⁷¹. *Kontrolny* czyli odnoszący się do kontroli, służący kontroli, sprawujący kontrolę, kontrolujący, sprawdzający²⁷². W języku prawnym zaś *oznacza funkcję państwową, odrębną od stanowienia prawa, jego wykonywania, jak też od wymierzania sprawiedliwości. Polega ona na ustalaniu istniejącego stanu rzeczy i porównywaniu go z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa. Stwierdzenie istnienia rozbieżności między stanem rzeczywistym, a stanem oczekiwanym, legitymuje organ kontroli do podjęcia odpowiednich czynności, zmierzających do usunięcia występujących uchybień i nieprawidłowości*²⁷³.

²⁶⁹ A. Dana, Istota podziału i równowagi władz w polskim konstytucjonalizmie, Doctrina. Studia społeczno-polityczne 2009, nr 6, s. 59-60.

²⁷⁰ B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2010, s. 545; por. M. Pach, P. Tuleja, Komentarz do art. 10 Konstytucji, teza 70 [w:] Konstytucja RP. Komentarz, M. Safjan, L. Bosek, op. cit.

²⁷¹ Słownik języka polskiego PWN, W. Doroszewski (red.), dostępny na stronie internetowej PWN pod adresem: <http://sjp.pwn.pl/> (dostęp na dzień: 31.05.2019).

²⁷² Tamże.

²⁷³ Komentarz do art. 202 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, W. Skrzydło, op. cit.

Tak też należy rozumieć powierzenie przez art. 95 ust. 2 Konstytucji RP Sejmowi RP – naczelnemu organowi władzy ustawodawczej – sprawowanie kontroli nad władzą wykonawczą – Radą Ministrów i podporządkowanym jej organom administracji rządowej²⁷⁴. W państwie demokratycznym, sprawowanie funkcji kontrolnej przez parlament stanowi jego niezbędny atrybut, realizowany celem zapewnienia funkcjonowania aparatu państwa zgodnie z interesem Narodu, jako podmiotu władzy politycznej²⁷⁵. *Istotą kontroli parlamentarnej jest uprawnienie umożliwiające parlamentowi uzyskiwanie informacji niezbędnych dla podejmowania przez niego racjonalnych rozstrzygnięć zarówno w sferze ustawodawczej, jak i w dziedzinie szeroko pojętej kontroli oraz jej skutków polegających na pociągnięciu piastunów organów państwowych do odpowiedzialności politycznej bądź prawnej. Informacje te dają parlamentowi możliwość poznania stanu faktycznego i/lub prawnego spraw będących przedmiotem jego prac*²⁷⁶.

O odpowiedzialności rządu i poszczególnych ministrów przed Sejmem, realizowanej na podstawie art. 156-160 Konstytucji, była już mowa wyżej. Instytucją umożliwiającą realizować funkcję kontrolną względem premiera i ministrów jest również prawo Sejmu do dokonania oceny wykonania ustawy budżetowej i podjęcia decyzji w sprawie udzielenia rządowi absolutorium, zgodnie z procedurą określoną w art. 226 ust. 2 Konstytucji. Instrumentem parlamentarnej kontroli rządzących jest także sejmowa komisja śledcza, którą – zgodnie z art. 111 ust. 1 Konstytucji – może powołać Sejm do zbadania określonej sprawy umożliwia Sejmowi powołanie do zbadania określonej sprawy. Posłowie mogą natomiast samodzielnie kierować do Prezesa Rady Ministrów i pozostałych członków rządu interpelacje, zapytania poselskie oraz pytania w sprawach bieżących, wobec których art. 115 Konstytucji nakłada obowiązek udzielenia odpowiedzi²⁷⁷. Sposób korzystania z kompetencji kontrolnych przez Sejm wyznacza, wyprowadzany z zasady podziału władz, zakaz ingerencji w istotę danej władzy. *Kompetencje muszą by wykorzystywane w taki sposób, aby nie*

²⁷⁴ Tak: L. Garlicki, Komentarz do art. 95 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Komentarz, L. Garlicki, op. cit.

²⁷⁵ P. Sarnecki, Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji, Państwo i Prawo 1997, nr 11-12, s. 47; W. Odrowąż-Sypniewski, Komentarz do art. 124, teza 1 [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, A. Szmyt (red. nauk.), Warszawa 2018, s. 542.

²⁷⁶ Komentarz do art. 95 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, B. Banaszak, op. cit.

²⁷⁷ Por. Z. Czeszejko-Sochacki, Prawo parlamentarne w Polsce, Warszawa 1997, s. 168-169 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 22 września 2006 r., sygn. akt U 4/06; 12 stycznia 2005 r., sygn. akt K 24/04; 10 października 2000 r., sygn. akt P 8/99.

*ingerować w istotny zakres pozostałych władz. Realizacja uprawnień kontrolnych nie może w szczególności prowadzić do naruszenia kompetencji Rady Ministrów w zakresie kierowania administracją rządową*²⁷⁸.

Jednocześnie, na najwyższe organy państwowe, które plasują się w systemie władzy poza Radą Ministrów i podporządkowanym jej organom administracji rządowej, został nałożony – w drodze przepisów rangi konstytucyjnej i ustawowej – szereg obowiązków informacyjnych i sprawozdawczych wobec Sejmu, a czasem także Senatu. Na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Prezes Trybunału przedkłada Sejmowi i Senatowi corocznie informację Trybunału Konstytucyjnego o istotnych problemach wynikających z jego działalności i orzecznictwa oraz z uwagami Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 5 § 2 zdanie pierwsze w zw. z § 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym²⁷⁹, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego został zobowiązany do corocznego składania Sejmowi i Senatowi informacji o działalności Sądu Najwyższego oraz stwierdzonych w związku z nią istotnych problemach, w tym wynikających z orzecznictwa.

W wykonaniu obowiązku z art. 4 zdanie pierwsze ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa²⁸⁰, Krajowa Rada Sądownictwa przedstawia Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi RP, nie później niż do dnia 31 maja roku następnego, informację z rocznej działalności Rady oraz postulaty dotyczące aktualnych problemów i potrzeb wymiaru sprawiedliwości. W przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich obowiązek corocznego informowania Sejmu i Senatu o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela wynika wprost Konstytucji RP, z jej art. 212²⁸¹. Z art. 12 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka²⁸² wynika obowiązek Rzecznika

²⁷⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99.

²⁷⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 5, z późn. zm.

²⁸⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 84, z późn. zm.

²⁸¹ Zakres informacji precyzuje art. 19 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179).

²⁸² Dz. U. z 2017 r. poz. 922.

Praw Dziecka przedstawiania Sejmowi i Senatowi, corocznie, nie później niż do dnia 31 marca, informacji o swojej działalności i uwagi o stanie przestrzegania praw dziecka.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji²⁸³, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji przedstawia corocznie do końca maja danego roku kalendarzowego Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi RP sprawozdanie ze swojej działalności za rok kalendarzowy poprzedzający oraz informację o podstawowych problemach radiofonii i telewizji. Rada Mediów Narodowych zaś, przedstawia corocznie do 31 marca Sejmowi, Senatowi, Prezydentowi RP, Prezesowi Rady Ministrów oraz Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji, a także podaje do wiadomości publicznej pisemną informację o swojej działalności w poprzednim roku – na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych²⁸⁴. Natomiast zgodnie z art. 70 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim²⁸⁵, roczne sprawozdanie z działalności Narodowego Banku Polskiego, przedstawiane jest przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego Sejmowi w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego. Coroczne sprawozdanie ze swojej działalności przedkłada Sejmowi także Najwyższa Izba Kontroli, w wykonaniu obowiązku z art. 204 ust. 2 Konstytucji RP.

Stąd też w doktrynie i orzecznictwie formułowana jest teza o szerokim rozumieniu kontroli parlamentarnej²⁸⁶, rozumianej jako *prawo legislatywy do uzyskiwania informacji o działalności określonych organów i instytucji publicznych oraz prawo wyrażania oceny tej działalności*²⁸⁷. Zapewnienie dostępu do informacji i sprawozdań, jest zarówno *warunkiem tworzenia racjonalnego prawa* przez Sejm i Senat, ale także zapewnia im *możliwość dokonania oceny, w jaki sposób ustanowione prawo jest wykonywane*²⁸⁸. Pozyskana w ten sposób wiedza może stać się *stymulatorem dla podjęcia działań zmieniających stan prawny*

²⁸³ Dz. U. z 2019 r. poz. 361.

²⁸⁴ Dz. U. poz. 929.

²⁸⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1373, z późn. zm.

²⁸⁶ W. Odrowąż-Sypniewski, Komentarz do art. 124, teza 1 [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, A. Szmyt, op. cit., s. 541.

²⁸⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99.

²⁸⁸ W. Odrowąż-Sypniewski, Komentarz do art. 124, teza 1 [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, A. Szmyt, op. cit., s. 542.

*w jakiejś dziedzinie stosunków społecznych lub kompetencje danego organu albo także dla podjęcia innych działań, np. zwiększenia budżetu danego organu*²⁸⁹.

*Kompetencje Sejmu do rozpatrywania informacji i sprawozdań innych organów państwa wiążą się z pozycją ustrojową tego organu w systemie władzy państwowej*²⁹⁰. Z jednej strony, powierzenie reprezentującego Naród parlamentowi kompetencji do rozpatrywania informacji i sprawozdań innych organów państwa służy informowaniu społeczeństwa o ich funkcjonowaniu, zapewniając poddanie aparatu państwowego kontroli opinii publicznej. Z drugiej strony, uprawnienia kontrolne parlamentu należy widzieć przez pryzmat prawa każdego obywatela do uzyskiwania informacji o sprawach publicznych i działalności organów władzy publicznej, gwarantowanego przez art. 61 Konstytucji RP. *Instrumenty kontroli parlamentarnej stanowią jeden ze środków urzeczywistnienia tego prawa, a pośrednio – również prawa do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi*²⁹¹.

Funkcję kontrolną realizują w III Rzeczypospolitej liczne podmioty, w tym ugruntowane w Konstytucji naczelne organy państwowe. Można tu wymienić Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO), czuwającego nad sprawiedliwością i prawidłowością działania władz²⁹², czy Najwyższą Izbę Kontroli (NIK), powołaną do badania i oceny finansowej działalności aparatu państwowego²⁹³. Organem kontrolnym, powołanym przez Konstytucję do kontroli konstytucyjności prawa (tzw. sądu nad prawem), jest Trybunał Konstytucyjny. *Działalność orzecznicza Trybunału jest szczególnym, w porównaniu do powszechnego*

²⁸⁹ B. Banaszak, *Możliwość rozstrzygnięcia przez Sejm w głosowaniu o przyjęciu lub odrzuceniu sprawozdania z działalności NBP* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), Warszawa 2010, s. 28.

²⁹⁰ Tak: M. Stębel, *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012, s. 213 i nast.; W. Odrowąż-Sypniewski, *Komentarz do art. 124, teza 1* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, A. Szmyt, op. cit., s. 541.

²⁹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99.

²⁹² Art. 208 ust. 1 Konstytucji zobowiązuje Rzecznika Praw Obywatelskich do stania na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych.

²⁹³ Na podstawie art. 202 ust. 1 Konstytucji, Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej. Zgodnie z art. 203 Konstytucji, NIK kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Może także kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych (z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności), a także działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa z punktu widzenia legalności i gospodarności.

rozumienia kontroli państwowej, rodzajem kontroli, a mianowicie kontrolą konstytucyjności prawa²⁹⁴, a więc kontrolą jego stanowienia.

Istotą działania sądu konstytucyjnego, powołanego do badania procesu stanowienia i stosowania prawa, jest ingerencja w działanie legislatywy i egzekutywy. W przypadku dokonywania hierarchicznej zgodności norm prawnych, Trybunał Konstytucyjny działa wręcz w roli tzw. negatywnego ustawodawcy, *bowiem uznanie, że doszło do naruszenia norm, zasad i wartości ustanowionych w Konstytucji albo innej hierarchicznej niezgodności aktu prawnego lub jego części skutkuje utratą mocy obowiązującej takiego aktu lub przepisu*²⁹⁵. Wiąże się to co prawda z problemem legitymizacji sądowej kontroli konstytucyjności prawa, bowiem w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności, sąd konstytucyjny odrzuca decyzję podjętą przez ustawodawcę zwykłego (ograniczając tym samym woluntaryzm jego działań), którym jest *de facto* większość demokratycznie wybranych przedstawicieli narodu²⁹⁶. Jednak granicą dozwolonych działań sądu konstytucyjnego w *przeszkadzaniu* pozostałym organom państwowym jest zawsze – wynikający z konstytucyjnej zasady podziału władz – zakaz naruszenia istoty pozostałych władz.

Stanowienie prawa – w oparciu o założone cele społeczne i gospodarcze²⁹⁷ – należy do sfery władzy ustawodawczej, zaś wybór konkretnych rozwiązań legislacyjnych musi mieścić się w granicach wyznaczonych przez normy i zasady konstytucyjne, przede wszystkim zasadę demokratycznego państwa prawnego. Jedynie przekroczenie swobody regulacyjnej ustawodawcy w kształtowaniu treści przyjmowanych rozwiązań *w sposób na tyle drastyczny, nieproporcjonalny, że naruszenie norm konstytucyjnych stanie się ewidentne i doprowadzi do istotnego naruszenia wartości chronionych konstytucyjnie*²⁹⁸, w szczególności praw i wolności jednostki, oraz konstytucyjnych standardów tworzenia prawa²⁹⁹ może być przedmiotem

²⁹⁴ J. Trzcíński, Trybunał Konstytucyjny – regulacja konstytucyjna i praktyka [w:] Sądy i trybunały w Konstytucji i w praktyce, W. Skrzydło (red.), Warszawa 2005, s. 92.

²⁹⁵ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2008 roku, Warszawa 2009, s. 15, dostępna na stronie internetowej TK pod adresem: trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/publikacje/informacje_o_problemach/Informacja2008.pdf (dostęp na dzień: 31.05.2019).

²⁹⁶ A. Kustra, Kelsenowski model kontroli konstytucyjności prawa..., op. cit., s. 14-15.

²⁹⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 stycznia 1996 r., sygn. akt K 18/95.

²⁹⁸ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2008 roku, op. cit., s. 15.

²⁹⁹ Zob. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 18 października 1994 r., sygn. akt K 2/94; 19 lipca 2007 r., sygn. akt K 11/06.

badania Trybunału Konstytucyjnego i ewentualnego stwierdzenia hierarchicznej niezgodności norm. Trybunał nie posiada natomiast kompetencji w zakresie oceny trafności (celowości i słuszności) przyjmowanych przez ustawodawcę rozwiązań legislacyjnych – pozostaje to w ramach politycznej swobody parlamentu, za którą ponosi odpowiedzialność przed wyborcami³⁰⁰. Konstytucyjna zasada podziału władz wyklucza udział organu władzy sądowniczej w *sprawowaniu władzy ustawodawczej i nakazuje powściągliwość przy ocenie wniosków i skarg kwestionujących przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania normatywne*³⁰¹. Sądowa kontrola konstytucyjności nie może *wkraczać w sferę kompetencji odpowiednich organów prawodawczych, w szczególności poprzez uzupełnianie stanu prawnego o pożądane, a nieuwzględnione przez prawodawcę rozwiązania*. Trybunał Konstytucyjny *nie może zatem dodawać do istniejącego unormowania nowych treści normatywnych, bowiem Konstytucja nie przyznaje Trybunałowi kompetencji „ustawodawcy pozytywnego”*³⁰².

Jeżeli więc orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, które skutkuje pozbawieniem mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu prawnego bądź aktu normatywnego, nie wystarcza do przywrócenia pełnego, pożądanego stanu konstytucyjności – niekonstytucyjna regulacja powinna na przykład zostać zastąpiona nową lub jej usunięcie powoduje powstanie niespójności albo luki w prawie – *stan pożądaney spójności systemowej nie może być przywrócony poprzez wskazanie nowych treści normatywnych przez Trybunał Konstytucyjny, który nie posiada kompetencji prawotwórczych przynależnych prawodawcy, stanowiłoby to bowiem wkroczenie w sferę konstytucyjnych uprawnień organów prawodawczych*³⁰³. Przywrócenie spójności i zupełności systemu prawnego wymaga w takiej sytuacji podjęcia odpowiednich działań przez kompetentne organy prawodawcze, przede wszystkim posiadające prawo inicjatywy ustawodawczej. Trzeba przy tym wyraźnie podkreślić, że swoboda regulacyjna ustawodawcy nie stoi na przeszkodzie podejmowania przez Trybunał Konstytucyjny prawotwórczej roli w zakresie wyznaczania kierunków poświadanych zmian legislacyjnych (o ile mieści się to w dopuszczalnym zakresie jego działań jako organu władzy

³⁰⁰ Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 maja 2008 r., sygn. akt K 18/05.

³⁰¹ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2008 roku, op. cit., s. 15; zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2007 r., sygn. akt K 11/06.

³⁰² Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2008 roku, op. cit., s. 15; zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 września 1996 r., sygn. akt K 13/95.

³⁰³ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 września 1996 r., sygn. akt K 13/95.

sądowniczej), która to działalność stanowi właśnie mechanizm hamowania i równoważenia się władz.

3. Wyodrębnienie funkcji sygnalizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego

Niezależnie od wykonywania przez Trybunał Konstytucyjny swojego podstawowego zadania, którym jest kontrola konstytucyjności aktów normatywnych, wyposażono go w dodatkowe kompetencje – sygnalizowania innym organom państwowym o, stwierdzonych w toku swojej głównej działalności, nieprawidłowościach związanych z tworzeniem i wykonywaniem prawa. Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany do informowania Sejmu i Senatu oraz innych organów władzy państwowej o istotnych problemach wynikających ze swojej działalności i orzecznictwa (sygnalizacja *sensu largo*), a także sygnalizowania Sejmowi i Senatowi oraz innym organom stanowiącym prawo o istnieniu uchybień i luk w systemie prawa, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej (sygnalizacja *sensu stricto*).

Odmienny charakter tych kompetencji powoduje, że nie można ich utożsamiać z hierarchiczną kontrolą norm. Sam Trybunał Konstytucyjny kwalifikuje kompetencje sygnalizacyjne jako jego *pozostałe kompetencje*³⁰⁴ sądu konstytucyjnego, które przysługują mu prócz hierarchicznej kontroli norm. W swojej *Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa TK w 2014 roku* pisze, że *ustawa przyznaje ponadto Trybunałowi kompetencję w zakresie przedstawienia właściwym organom prawodawczym uwag o stwierdzonych uchybieniach lub lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego*. Poza kontrolą hierarchicznej zgodności norm, kompetencje do sygnalizowania plasuje obok orzekania w sprawach sporów kompetencyjnych między centralnymi, konstytucyjnymi organami państwa (art. 189 Konstytucji RP), zgodności celów lub działalności partii politycznych z Konstytucją (art. 188 pkt 4 Konstytucji RP) oraz stwierdzenia przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta (art. 131 ust. 1 Konstytucji RP).

³⁰⁴ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2014 roku, Warszawa 2015, s. 14, dostępna na stronie internetowej TK pod adresem: trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/publikacje/informacje_o_problemach/Informacja2014.pdf (dostęp 31.05.2019).

Zaklasyfikowaniu sygnalizacji trybunalskiej jako odrębnej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego nie stoi na przeszkodzie fakt, że umocowanie do wystąpienia z nią wynika z ustawy. Podobnie zresztą jak inna kompetencja, przyznana Trybunałowi Konstytucyjnemu na mocy art. 110 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. *Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym przyznaje Trybunałowi kompetencję w zakresie rozstrzygania, na wniosek uczestnika postępowania, wątpliwości co do treści orzeczenia (...). Dopuszczalność wydania postanowienia w tej sprawie uzależniona jest od obiektywnego charakteru wątpliwości; wykładnia sentencji wyroku nie może stanowić ponownego rozstrzygnięcia sprawy co do istoty (p. z 2 kwietnia 2014 r., SK 18/09)*³⁰⁵.

Nie ulega jednak wątpliwości, że charakter kompetencji sygnalizacyjnych Trybunału Konstytucyjnego trudny do zakwalifikowania. Już na gruncie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 r., prof. Leszek Garlicki i prof. Janusz Trzeciński postawili tezę o ustanowieniu tzw. funkcji sygnalizacyjnej poprzez umocowanie Trybunału do przedstawiania właściwym organom stanowiącym prawo uwag o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej³⁰⁶. Są to jednak pojedyncze głosy, które nie odbiły się szerokim echem w doktrynie prawa.

Konsekwentnie jednak sam Trybunał Konstytucyjny mówi w swoich corocznych informacjach o problemach wynikających z jego działalności i orzecznictwa o powierzonej mu funkcji sygnalizacyjnej. Już w *Informacji o problemach wynikających z jego działalności i orzecznictwa w roku 1997* jest mowa o zachowaniu w niezmienionej postaci przez Trybunał swojej dotychczasowej kompetencji, *tzw. funkcji sygnalizacyjnej polegającej na przedstawianiu właściwym organom stanowiącym prawo, uwag o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego*³⁰⁷. Co prawda mówił tu jedynie o sygnalizacji *sensu stricto*, ale już

³⁰⁵ Tamże.

³⁰⁶ Tak w odniesieniu do sygnalizacji *sensu stricto* na gruncie art. 4 ust. 2 ustawy z 1985 r.: L. Garlicki, J. Trzeciński, Trybunał Konstytucyjny..., op. cit., s. 51, a następnie: Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym..., op. cit., s. 53.

³⁰⁷ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 1997 roku, Warszawa 1998, dostępna na stronie internetowej TK pod adresem: <http://trybunal.gov.pl/publikacje/informacje-o-problemach-wynikajacych-z-dzialalnosci-i-orzecznictwa-tk/1997/> (dostęp na dzień: 31.05.2019).

w *Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa w 2005 roku*, kwalifikował oba zadania TK określone w art. 4 ustawy o TK (*informowanie Sejmu i Senatu o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa TK oraz zwracanie organom stanowiącym prawo uwagi na uchybienia i luki w prawie*) jako składające się na jego funkcję sygnalizacyjną³⁰⁸.

Nałożone na sąd konstytucyjny obowiązki przedstawiania corocznych informacji o problemach wynikających z jego działalności i orzecznictwa oraz sygnalizowania uchybień i luk w systemie prawa, są powiązane ze sobą funkcjonalnie. W obu przypadkach norma prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej umocowuje sąd konstytucyjny do alarmowania – czy to w formie corocznych zbiorczych raportów czy wydawanych *ad hoc*, w razie takiej potrzeby, postanowień – o zauważonych, w trakcie hierarchicznej kontroli norm, uchybieniach w procedurze tworzenia prawa bądź jego wykonywania przez pozostałe organy władzy publicznej. Wraz z innymi, ugruntowanymi w Konstytucji i ustawach zwykłych, kompetencjami sądu konstytucyjnego, kompetencje sygnalizacyjne składają się na całokształt jego praw i obowiązków. Przepis ustawy wskazuje przy tym formę prawną, w jakiej Trybunał może dokonać sygnalizacji (coroczna informacja bądź postanowienie).

Celem dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny sygnalizacji jest zapewnienie spójności systemu polskiego prawa, a w efekcie – poprawa jego jakości. Realizacja sygnalizacji przez jego adresata jest w stanie, w opinii sygnalisty, rozwiązać zgłoszone problemy, wyeliminować wskazane uchybienia czy luki. W przypadku dostrzeżenia nieprawidłowości w toku wykonywania swojej głównej działalności (hierarchicznej kontroli norm), sąd konstytucyjny ma obowiązek je zasygnalizować, jednak decyzja o podjęciu działań w celu ich usunięcia pozostaje w zakresie kompetencji adresata sygnalizacji. Z konstytucyjnego obowiązku współdziałania władz oraz prymatu konstytucji wynika jednak, w mojej opinii, zobowiązanie adresata co najmniej do rozpatrzenia sygnalizacji oraz ustosunkowania się do niej (w postaci realizacji zawartych w sygnalizacji postulatów, bądź w formie przedstawienia swojego stanowiska, uzasadniającego niepodjęcie zaleconych przez Trybunał Konstytucyjny działań).

³⁰⁸ Zob. Rozdział *Funkcja sygnalizacyjna* [w:] *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2005 roku*, op. cit, s. 53.

Powyższe argumenty pozwalają z całą pewnością wyodrębnić **funkcję sygnalizacyjną** Trybunału Konstytucyjnego, rozumianą jako odrębna sfera aktywności, obszar działania sądu konstytucyjnego. Przez wykorzystanie swoich kompetencji do sygnalizowania, Trybunał Konstytucyjny dąży do wyeliminowania istniejących niespójności w systemie prawa. Realizacja funkcji sygnalizacyjnej przez Trybunał Konstytucyjny ma celu osiągnięcie pożądanego stanu spójności prawa Rzeczypospolitej Polskiej, a wartością do której urzeczywistnienia ma prowadzić działalność sygnalizacyjna jest podniesienie dotychczasowego poziomu ochrony jednostki, gwarantowanego przez kontrolowane regulacje.

4. Funkcja sygnalizacyjna jako dopełnienie funkcji kontrolnej

O przypisaniu Trybunałowi Konstytucyjnemu oddzielnej, doniosłej funkcji ustrojowej świadczy, w opinii Pawła Kuczmy, charakter sygnalizacji, będącej uzupełnieniem, czy nawet rozszerzeniem zasadniczych uprawnień Trybunału³⁰⁹. Sam Trybunał Konstytucyjny zauważył, że informowanie Sejmu i Senatu o istotnych problemach wynikających z jego działalności i orzecznictwa oraz zwracanie organom stanowiącym prawo uwagi na uchybienia i luki w systemie prawa nie może stanowić autonomicznej, *odrębnej kompetencji sygnalizacyjnej*³¹⁰. Wynika to, z jednej strony, z braku wyrażonej *expressis verbis* w Konstytucji podstawy prawnej dla sygnalizowania przez Trybunał innym organom państwa zauważonych nieprawidłowości w systemie prawa. Katalog kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, jako organu władzy sądowniczej, jest enumeratywnie wymieniony w przepisach Konstytucji RP (w art. 188 i następnych), natomiast ustrojodawca pozostawił do szczegółowego uregulowania w ustawie jedynie kwestie organizacji Trybunału Konstytucyjnego oraz trybu postępowania przed nim (art. 197 Konstytucji RP). W konsekwencji, ustawa zwykła może jedynie dookreślać konstytucyjne kompetencje Trybunału, ustawa zwykła nie może jednak stanowić samodzielnej podstawy prawnej dla nowych zadań sądu konstytucyjnego.

³⁰⁹ P. Kuczma, Konstytucjonalizacja funkcji sygnalizacyjnej..., op. cit., s. 239.

³¹⁰ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2005 roku, op. cit., s. 53.

Przede wszystkim jednak, istotą kompetencji sygnalizacyjnej jest realizacja podstawowej roli ustrojowej sądu konstytucyjnego – funkcji kontrolnej. Fundamentalnym zadaniem Trybunału Konstytucyjnego, a zarazem warunkiem koniecznym zakwalifikowania go jako sądu konstytucyjnego, jest przyznanie mu uprawnienia do kontroli hierarchicznej zgodności norm prawnych i – w razie potrzeby – eliminowania norm niezgodnych z systemu obowiązującego prawa³¹¹. *Pod pojęciem kontroli konstytucyjności prawa trzeba rozumieć działalność kompetentnych organów państwowych stwierdzających i usuwających niezgodność z konstytucją ustaw i innych aktów normatywnych. Celem tego działania jest zapewnienie przestrzegania konstytucji w procesie prawotwórczym*³¹². Jak zauważają prof. Leszek Bosek i Mikołaj Wild, *podstawowym celem sądownictwa konstytucyjnego jest ochrona konstytucji (...), realizacja zasady nadrzędności konstytucji i jej pierwszeństwa w systemie źródeł prawa oraz generalnie zabezpieczenie hierarchicznej zgodności norm w porządku prawnym*³¹³.

Jednakże, *istotnym celem kontroli konstytucyjności prawa jest też zapewnienie spójności i zupełności porządku prawnego i oraz eliminacja rażących rozbieżności w praktyce działania organów państwa, świadczących o arbitralności tych praktyk*³¹⁴. Rolą Trybunału Konstytucyjnego jest zapewnienie spójności systemu prawnego, *zwieńczonego umieszczoną na czubku normatywnej piramidy Konstytucją, górującą nad innymi aktami prawnymi, które nie powinny być z nią bezpośrednio lub pośrednio sprzeczne. Trybunał Konstytucyjny ma za zadanie wykrywać ewentualne odchylenia od tego modelu, które następnie dzięki jego orzeczeniom są usuwane, co sprawia, że przywraca się pożądaną stan rzeczy*³¹⁵. Taki też cel przyświecał powierzeniu Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencji sygnalizacyjnych, w ramach których Trybunał dokonuje właśnie kontroli konstytucyjności – badając zgodność działań prawodawczych z całym porządkiem prawnym i dążąc do usuwania ewentualnych niezgodności.

³¹¹ L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne..., op. cit., s. 341.

³¹² A. Syryt, Kontrola trybu uchwalenia ustawy przed Trybunałem Konstytucyjnym, Warszawa 2014, s. 22.

³¹³ L. Bosek, M. Wild, Kontrola konstytucyjności prawa..., op. cit., s. 8.

³¹⁴ Tamże, s. 9.

³¹⁵ A. Ławniczak, Komentarz do art. 188 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, M. Haczkowska, op. cit.

Sam Trybunał Konstytucyjny także interpretuje swoje kompetencje sygnalizacyjne – *informowanie Sejmu i Senatu o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa TK oraz zwracanie organom stanowiącym prawo uwagi na uchybienia i luki w prawie* – jako **funkcję pochodną** od konstytucyjnych kompetencji Trybunału, w szczególności kompetencji w zakresie kontroli norm prawnych³¹⁶. Sygnalizacja – stwierdzenie nieprawidłowości i uchybień – jest bowiem efektem, natomiast czynności ją poprzedzające – analiza stanu faktycznego i porównywanie go ze stanem prawnym – stanowią formę działalności kontrolnej³¹⁷. Warto przytoczyć w tym miejscu fragment z *Informacji o problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 1999 roku*, w której analizę trybu kontroli konstytucyjności prawa uzupełnia omówienie wybranych zasad funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, takich jak: ostateczność orzeczeń Trybunału, wykładnia ustawy w zgodzie z konstytucją, wykonywanie funkcji sygnalizacyjnej, a także obowiązek zasięgania opinii Rady Ministrów w sytuacjach, gdy orzeczenie może wywołać skutki wiążące się z nakładami finansowymi. Funkcja sygnalizacyjna przedstawiona jest tu jako zasada funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego stanowiąca uzupełnienie kontroli konstytucyjności prawa.

Warto wspomnieć, że dr Anna Ludwikowska kwalifikuje sygnalizowanie luk w prawie jako **dodatkową funkcję** sądu konstytucyjnego wynikającą z ochrony konstytucji³¹⁸. Z uwagi na powyższą argumentację, należy uznać grupę kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, które składają się na jego funkcję sygnalizacyjną, jako element (dopełnienie) funkcji kontrolnej, do której pełnienia został wyraźnie umocowany na podstawie postanowień Konstytucji RP. Także analiza historyczna pozwala wyciągnąć wniosek, że kompetencje sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego, funkcjonującego na gruncie Konstytucji RP, są nierozdzielnie związane z funkcją kontroli konstytucyjności prawa. Genezy sygnalizacji trybunalskiej można upatrywać już w kompetencjach Rady Państwa do sygnalizowania nieprawidłowości w systemie prawa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej innym organom państwowym. Stanowiły one wówczas **rozwiniecie funkcji czuwania nad zgodnością prawa**,

³¹⁶ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2005 roku, op. cit., s. 53.

³¹⁷ P. Kuczma, Konstytucjonalizacja funkcji sygnalizacyjnej..., op. cit., s. 239.

³¹⁸ Zob. A. M. Ludwikowska, Sądownictwo konstytucyjne w Europie Środkowo-Wschodniej, Toruń 2002, s. 176-181.

doprecyzowanie sposobu jej realizacji. Kompetencje do sygnalizowania Rady Państwa przejął następnie, funkcjonujący od 1985 r. polski sąd konstytucyjny, co pozwoliło mu wówczas równoważyć ograniczoną moc obowiązującą orzeczeń o niekonstytucyjności, wydawanych w toku głównej jego działalności. Stanowiły zatem **dopełnienie działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego** w zakresie hierarchicznej kontroli norm.

5. Kompetencje sygnalizacyjne w polskim modelu rządów zrównoważonych

Kompetencje sygnalizacyjne powierzone Trybunałowi Konstytucyjnemu wpisują się w układ wzajemnych zależności między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Z jednej strony, nałożenie na Trybunał Konstytucyjny obowiązków informacyjnych wobec pozostałych organów państwa, przede wszystkim parlamentu, należy widzieć jako instrument władzy ustawodawczej, który pozwala jej monitorować bieżącą działalność i aktualne orzecznictwo sądu konstytucyjnego. Wyspecjalizowany organ władzy sądowniczej, powołany do kontroli konstytucyjności prawa w Polsce, jest zobowiązany do przedstawiania Sejmowi i Senatowi cyklicznych informacji o trudnościach, komplikacjach związanych z funkcjonowaniem Trybunału i jego działalnością orzeczniczą³¹⁹. Legislatywa otrzymuje też od sądu konstytucyjnego sygnały o istnieniu niespójności w krajowym systemie prawnym, co pozwala jej na bieżąco je *łatać*, usuwając ewentualne uchybienia i luki³²⁰. Z drugiej strony, powierzając sądowi konstytucyjnemu kompetencję do sygnalizowania organom prawotwórczym istnienie uchybień i luk w systemie prawa, jak i informowania Sejmu i Senatu o istotnych problemach, wynikających z jego działalności i orzecznictwa, umocowano Trybunał Konstytucyjny do stałego kontrolowania stanu prawa w Polsce. Za pomocą tego instrumentu organowi władzy sądowniczej umożliwiono w pewnym stopniu wywieranie wpływu na jakość tworzenia prawa przez organy władzy, co do zasady, ustawodawczej, a niekiedy też i wykonawczej, a także sposobu wykonywania prawa przez egzekutywę.

Z uwagi na powyższe okoliczności, kompetencje sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego można zakwalifikować jako mechanizm *checks and balances*, jeden z wielu

³¹⁹ W aktualnym stanie prawnym – na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z 30 listopada 2016 r.

³²⁰ W aktualnym stanie prawnym – na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy z 30 listopada 2016 r.

elementów systemu równowagi i hamowania się władz – ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Apele Trybunału Konstytucyjnego o zmianę stanu prawnego w określonej dziedzinie lub wskazówki dotyczące treści przyszłej regulacji wywierają wpływ na prawodawcę i stanowią przez niego prawo. Sąd konstytucyjny zobowiązano do monitorowania całego krajowego systemu prawa – nie tylko powszechnie obowiązującego (m.in. ustaw, rozporządzeń wykonawczych), ale też wewnętrznie obowiązującego (np. zarządzeń Prezesa Rady Ministrów, uchwał Rady Ministrów, postanowień Prezydenta RP). Prawa tworzonego zarówno przez organy władzy ustawodawczej (parlament), ale też organy władzy wykonawczej (np. rząd i poszczególnych ministrów, prezydenta).

Za pomocą kompetencji sygnalizacyjnych Trybunał Konstytucyjny oddziałuje na działalność władzy ustawodawczej i wykonawczej. Dzięki instytucji sygnalizacji władza sądownicza zachowuje *zdolność przeszkadzania* najsilniejszej władzy ustawodawczej oraz organom stosującym stanowiące przez nią prawo. Nałożenie na Trybunał Konstytucyjny obowiązku informowania parlamentu o istotnych problemach wynikających ze swojej działalności i orzecznictwa, jak i przyznanie kompetencji do sygnalizowania organom stanowiącym prawo istnienia uchybień i luk w systemie prawa, stanowi *odstępstwo od idei separacji władzy sądowniczej* i należy taki wyjątek interpretować zawężająco³²¹.

Jeśli sygnalizacja okaże się skuteczna i legitymowane do tego organy władzy ustawodawczej lub wykonawczej usuną wskazane przez Trybunał nieprawidłowości, to udział sądu konstytucyjnego w procesie tworzenia lub stosowania prawa nie ulega wątpliwości. Trybunał Konstytucyjny wywrze oczywisty wpływ na jakość stanowienia czy wykonywania prawa – nawet, jeśli sygnalizacja nie odniesie efektu w postaci podjęcia przez jej adresata działań wskazanych przez Trybunał jako właściwe do usunięcia nieprawidłowości. Już samo skierowanie postanowienia sygnalizacyjnego do konkretnego organu czy podniesienie konkretnych problemów w corocznej informacji, skłania adresata do zapoznania się z uwagami Trybunału i ich rozważenia. Organ podejmuje w tym przypadku świadomą decyzję, co do podzielenia zastrzeżeń Trybunału i zastosowania się do jego wskazówek.

³²¹ Por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym..., op. cit., s. 54.

6. Kompetencje sygnalizacyjne jako wyraz zasady współdziałania władz

Ściśle związana z fundamentalną zasadą podziału i równowagi władz jest ich zobowiązanie przez Konstytucję RP z 1997 r. do współdziałania³²². Wynikająca z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP konieczność równoważenia się władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej ma na celu nie tylko *zbudowanie mechanizmu integrującego działania poszczególnych segmentów organizacji państwowej*³²³, ale także *skłonienie organów podzielonej władzy do harmonijnego współdziałania*³²⁴. Także Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 1993 r. stwierdził, że *z zasady podziału władz wynika, iż władze ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza są rozdzielone, a nadto, iż musi między nimi panować równowaga oraz, że muszą one między sobą współpracować*³²⁵. W piśmiennictwie wskazuje się wręcz, że współpraca organów władzy państwowej, wraz z takimi wartościami jak *zapewnienie sprawnego i racjonalnego funkcjonowania państwa oraz zapobieganie nadużyciom władzy państwowej* są to dalsze, bardziej uszczegółowione, czy inaczej sformułowane, cele ustanowienia zasady podziału władzy³²⁶.

Na mocy wyrażonej *expressis verbis* w Preambule do Konstytucji zasady ustrojowej, system ten powinien opierać się nie tylko na wzajemnym zwalczaniu się władz, lecz przede wszystkim na ich współdziałaniu. Fragment uroczystego wstępu do Konstytucji: *Ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot* (...) stanowi zestawienie wartości wskazanych wprost jako te, na których oparta

³²² Co ciekawe, w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, w sierpniu 1996 r., grupa ekspertów Podkomisji Redakcyjnej, Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję zaproponowała poszerzenie ustalonego przez KKZN zakresu zasady podziału władzy o współpracę (współdziałanie) władz, proponując następujące brzmienie art. 10 ust. 1 Konstytucji RP: *W Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonowanie władzy państwowej opiera się na jej podziale oraz współdziałaniu i wzajemnym równoważeniu się władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej* – podają za: M. Pach, P. Tuleja, Komentarz do art. 10 Konstytucji, tezy 22-24 [w:] Konstytucja RP. Komentarz, M. Safjan, L. Bosek, op. cit.

³²³ P. Sarnecki, Współczesne rozumienie podziału władzy [w:] Nowa konstytucja RP. Wartości, jednostka, instytucje, K. B. Janowski (red.), Toruń 1992, s. 21.

³²⁴ J. Kuciński, Legislatywa, s. 27, podają za: M. Pach, P. Tuleja, Komentarz do art. 10 Konstytucji [w:] Konstytucja RP. Komentarz, M. Safjan, L. Bosek, op. cit.

³²⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 1993 r., sygn. akt K 11/93.

³²⁶ M. Pach, P. Tuleja, Komentarz do art. 10 Konstytucji, teza 26 [w:] Konstytucja RP. Komentarz, M. Safjan, L. Bosek, op. cit., i cytowana tam literatura.

jest sama Konstytucja z 1997 r. i szerzej – państwo, Rzeczypospolita³²⁷. Sam Trybunał Konstytucyjny określił zasadę współdziałania władz, dialogu społecznego i zasadę pomocniczości jako podstawowe zasady organizujące życie wspólnoty państwowej³²⁸.

Zasada współdziałania władz *nakłada na wszystkie trzy władze obowiązek wspólnej realizacji zadań publicznych, wzajemnej pomocy, informowania się o podjętych przez siebie przedsięwzięciach*³²⁹. Z powinności współdziałania wynikają dla organów władz obowiązki wzajemnego respektowania zakresu zadań konstytucyjnych organów państwa i ich kompetencji, poszanowania godności urzędów i ich piastunów, wzajemnej lojalności, działania w dobrej wierze, informowania się o inicjatywach, gotowości do współdziałania i uzgodnień oraz ich dotrzymywania i rzetelnego wykonywania³³⁰. Ma to na celu **zapewnienie rzetelności i sprawności w działaniu instytucji publicznych** – tzn. *zapewnienie ich działania zgodnie ze współczesnymi wymaganiami wiedzy i techniki oraz zasadami dobrej wiary, a także w sposób zdolny do wykonania powierzonych im zadań bez zbędnej zwłoki*³³¹. Judykatura podkreśla natomiast, że konstytucyjny obowiązek współdziałania powinien być realizowany dwustronnie, a jego wyrazem jest zbieżność celów realizowanych przez poszczególne organy państwa³³². Wymóg współdziałania władz wynika z już z uroczystego wstępu do Konstytucji RP, lecz jego konkretyzacja dokonuje w dalszych jej postanowieniach i przepisach ustawowych.

Istotą sądownictwa konstytucyjnego jest kontrola stanowienia i stosowania prawa przez legislatywę i egzekutywę, czyniąc hierarchiczne badanie norm mechanizmem hamowania i równoważenia władzy ustawodawczej i wykonawczej. Trybunał Konstytucyjny, jako organ władzy sądowniczej, ukształtowanej na mocy art. 173 Konstytucji RP na zasadzie odrębności i niezależności od innych władz, został powołany do kontroli *jurydycznych uchybień, jakich dopuszczają się centralne organy państwowe*³³³. Podstawowym,

³²⁷ Tamże.

³²⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04.

³²⁹ Komentarz do art. 95 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, B. Banaszak, op. cit.

³³⁰ Zob. M. Pach, P. Tuleja, Komentarz do art. 10 Konstytucji [w:] Konstytucja RP. Komentarz, M. Safjan, L. Bosek, op. cit.

³³¹ Wprowadzenie, teza 7 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, B. Banaszak, op. cit.

³³² Zob. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2005 r., sygn. akt Kpt 2/08; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12.

³³³ Cytat niedokładny: A. Ławniczak, Komentarz do art. 188 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, M. Haczkowska, op. cit.

rudymenarnym instrumentem sądu konstytucyjnego jest badanie zgodności norm prawnych niższego rzędu z normami zawartymi w aktach normatywnych zajmujących wyższą pozycję w hierarchicznie zbudowanym systemie prawnym. *Kwestia konstytucyjności normy prawnej jest w postępowaniu przed tym sądem kwestią główną, a rozstrzygnięcie wiąże wszystkie organy państwa, w tym sądy rozstrzygające sprawy administracyjne, cywilne i karne*³³⁴.

Dlatego też art. 190 Konstytucji RP nadaje orzeczeniom Trybunału moc powszechnie obowiązującą i przymiot ostateczności. *Konsekwencją orzeczenia jest z reguły utrata mocy obowiązującej normy ze skutkiem erga omnes, co w praktyce oznacza niedopuszczalność jej stosowania przez sądy i inne organy państwa we wszystkich sprawach. Skutki te mogą polegać na nieważności normy (ex tunc) albo na unieważnieniu normy (ex nunc)*³³⁵. Charakter i skutek orzeczeń Trybunału wydanych w trybie hierarchicznej kontroli norm jest definitywny i niepodważalny – efektem jest dokonywanie zmiany w systemie prawa. Obok konstytucyjnego uregulowania zakresu kompetencyjnego oraz pozycji ustrojowej i statusu sędziów, jest to jedna z ustrojowych gwarancji niezależności sądu konstytucyjnego od pozostałych władz³³⁶.

We współczesnym państwie demokratycznym, system podziału i równowagi władz wymaga nie tylko wprowadzenia mechanizmów, umożliwiających organom władzy hamowanie pozostałych, ale także monitorowanie ich działalności. Obok badania konstytucyjności prawa, Trybunał Konstytucyjny został jednocześnie wyposażony w *miękkie*, niewiążące adresata instrumenty, pozwalające mu dokonywać bieżącej kontroli stanowienia oraz stosowania prawa – i to w znacznie szerszym zakresie, niż w przypadku hierarchicznej kontroli norm. W przypadku dostrzeżenia nieprawidłowości w działalności organów władzy ustawodawczej bądź wykonawczej, sąd konstytucyjny musi o tym fakcie zawiadomić pozostałe władze. Podjęcie konkretnych działań w celu usunięcia naruszeń leży jednak nie w gestii Trybunału, lecz zaalarmowanych organów. Adresatowi postanowienia wskazującego uchybienie czy lukę w prawie lub wskazanemu wprost w corocznej informacji, jako władnego do usunięcia nieprawidłowości, nie grożą żadne sankcje za niewykonanie sygnalizacji.

³³⁴ Komentarz do art. 188 Konstytucji, teza 7 [w:] Konstytucja RP. Komentarz, M. Safjan, L. Bosek, op. cit.

³³⁵ Tamże.

³³⁶ Tamże, teza 23.

Z powyższych względów, w kompetencjach sygnalizacyjnych polskiego sądu konstytucyjnego upatrywać można analogii do pokrewnego prawu instrumentu *soft law* (ang.). Tzw. *miękkie prawo* wywodzi się z prawa międzynarodowego publicznego, a jest szczególnie często stosowanym instrumentem w prawie Unii Europejskiej (opinie, zalecenia, deklaracje i rezolucje). *Soft law* nie posiada żadnej mocy prawnie wiążącej lub jego moc wiążąca jest w jakiś sposób słabsza w porównaniu do mocy wiążącej tradycyjnego prawa, tzw. *twardego prawa* (ang. *hard law*). W przeciwieństwie do aktów prawnie wiążących, których naruszenie jest sankcjonowane, nieprzestrzeganie *soft law* nie jest powiązane ze sformalizowanymi sankcjami. Źródłem *miękkiego prawa* nie jest bowiem sformalizowana, władcza procedura legislacyjna i obecność zinstytucjonalizowanego przymusu w razie jego nieprzestrzegania, ale swoisty kompromis, zgoda podmiotów, z którymi wiąże się chęć związania jego postanowieniami³³⁷. Zazwyczaj *prawo miękkie* jest stanowione przez te same organy, które tworzą akty prawa wiążącego, jego struktura także jest podobna do prawa tradycyjnego³³⁸, lecz z uwagi na zakres regulowanych spraw nadanie im formy *twardego prawa* jest niemożliwe lub nieracjonalne.

Sygnalizacja trybunalska **nie ma charakteru wiążącego dla adresata** (przynajmniej co do obowiązku jej realizacji), ale posiada jednocześnie swoistą **doniosłość prawną** – w odróżnieniu chociażby od zwykłej deklaracji politycznej. Tak jak typowe źródła *soft law* – np. międzynarodowe porozumienia, rezolucje organizacji międzynarodowych, czy unijne kodeksy postępowania, wytyczne czy komunikaty – sygnalizacja trybunalska może zawierać istotne wskazówki interpretacyjne, wyjaśniać zastane pojęcia, zawierać rekomendacje podjęcia konkretnych działań oraz przedstawiać świeże spojrzenie na dotychczas obowiązujące normy. Trybunał Konstytucyjny za pomocą sygnalizacji wpływa na system obowiązującego prawa interpretując jego treść. Zawarte w sygnalizacji wskazówki mogą wypełniać lukę w aktach prawa wiążącego, stanowić impuls do dokonania w nich odpowiednich modyfikacji lub wręcz stanowić podstawę (zapowiedź) przyszłych zmian.

To pewnego rodzaju **zobowiązanie do wykonania sygnalizacji** – tak jak i do przestrzegania *miękkiego prawa* – może wynikać z autorytetu organu wydającego,

³³⁷ P. Skuczyński, *Soft law w perspektywie teorii prawa* [w:] *System prawny a porządek prawny*, O. Bogucki, S. Czepita (red.), Szczecin 2008, s. 334.

³³⁸ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, t. 1, s. 522.

z honorowego charakteru takiego związania czy faktycznej chęci jej zrealizowania, a nie z hierarchicznego podporządkowania. I jako takie może być instrumentem o wiele skuteczniejszym niż tradycyjna norma prawna obwarowana sankcją za jej nieprzestrzeganie. Z uwagi na niewiążący charakter sygnalizacji, jej skuteczność będzie większa w państwie demokratycznym, którego system ustrojowy bazuje na zasadzie wzajemnego wspierania i kontrolowania się władz, z wysoko rozwiniętą kulturą prawną i polityczną. Instytucja sygnalizacji, która wymaga osiągnięcia konsensusu w celu jej realizacji, będzie efektywnym środkiem w systemie rządów zrównoważonych, opartym na idei współpracy, wzajemnym zaufaniu i wolnym od aparatu przymusu.

Sygnalizacja **nie jest wynikiem sformalizowanej procedury, nie zawiera się we władczym rozstrzygnięciu** Trybunału Konstytucyjnego – sentencji wyroku, którego konieczność wykonania obwarowana jest przymusem państwowym. Wystarczy wspomnieć o możliwości działania z własnej inicjatywy w celu wydania sygnalizacji, w przeciwieństwie do hierarchicznej kontroli norm, której Trybunał może dokonywać wyłącznie na wniosek uprawnionego organu. Trybunał posłuży się sygnalizacją tam, gdzie wydanie powszechnie obowiązującego orzeczenia, będącego władczym rozstrzygnięciem co do istoty sprawy, jest niemożliwe. Istotą sygnalizacji jest **oparcie jej realizacji na zasadzie kompromisu i współpracy** organów państwowych. Współdziałanie zawsze wymaga aktywności obydwu stron. Trybunał Konstytucyjny kontroluje stanowienie i wykonywanie prawa i w razie dostrzeżenia nieprawidłowości, sygnalizuje ich istnienie właściwym organom, lecz efekt, który chce za pomocą swojej sygnalizacji osiągnąć – w postaci stanowienia dobrego prawa lub prawidłowego jego stosowania – zależy także od suwerennej decyzji podmiotów, które mogą zainicjować zmiany prawne, służące realizacji sygnalizacji.

Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że niewiążący adresata charakter sygnalizacji odnieść należy wyłącznie do kwestii realizacji działań zaleconych w sygnalizacji trybunalskiej. Z wynikającego z preambuły do Konstytucji RP obowiązku współdziałania władz, jak również ze statuowanej w art. 8 Konstytucji RP zasady jej nadrzędności, wynika natomiast zarówno **obowiązek rozpatrzenia sygnalizacji** Trybunału Konstytucyjnego przez jej adresata, jak i **ustosunkowania się do niej**, rozumianego jako realizację sygnalizacji, bądź udzielenie odpowiedzi w formie pisemnej, uzasadniającej niepodjęcie rekomendowanych przez sąd konstytucyjny działań. Co więcej, w trosce o zapewnienie spójności systemu prawa, organ,

który zapozna się z zawartymi w sygnalizacji uwagami Trybunału i uzna je za słuszne, powinien sygnalizację wykonać. Jeśli w opinii poinformowanego organu, zalecone przez sąd konstytucyjny działania nie przysłużą się poprawie stanu prawa w Polsce, nie powinien działań tych podejmować.

Sygnalizacji Trybunału, jak i ewentualnym, podjętym w jej wyniku działaniom przez poinformowane organy, przyświeca jeden, spójny **cel – tworzenie dobrej jakości prawa i jego właściwe wykonywanie**. Nie da się go osiągnąć bez ich należytej współpracy, a więc realizacji głównej zasady, na jakiej Konstytucja RP oparła funkcjonowanie Rzeczypospolitej w celu zapewnienia jej równowagi ustrojowej – współdziałania władz. W ten sposób kompetencje sygnalizacyjne przyznawane Trybunałowi Konstytucyjnemu wpisują się w system wzajemnego wspierania i kontrolowania się władz, oparty na idei współpracy. Działalność sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego nie polega więc jedynie na kontrolowaniu pozostałych władz, lecz przede wszystkim na wspieraniu ich w prawidłowym wypełnianiu swoich konstytucyjnych obowiązków.

7. Kompetencje sygnalizacyjne przyznawane innym organom władzy publicznej

7.1. Kompetencje sygnalizacyjne Sądu Najwyższego

Także innym organom władzy publicznej, w ramach wykonywanej przez nie funkcji kontrolnej, powierzane są – w zakresie ich właściwości – kompetencje do sygnalizowania nieprawidłowości zauważonych w toku wykonywania swojej głównej działalności. W ramach niniejszej rozprawy, warto przeanalizować w pierwszej kolejności, zakres obowiązków informacyjnych Sądu Najwyższego, który obok Trybunału Konstytucyjnego, pełni funkcję naczelnego organu władzy sądowniczej. **Sąd Najwyższy** został powołany przez art. 175 Konstytucji RP do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w sprawach, które zgodnie z Konstytucją lub ustawą, należą do jego właściwości. Przede wszystkim, zgodnie z art. 183 ust. 1 Konstytucji RP, sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania (tzw. nadzór judykacyjny).

Aktualnie obowiązująca ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym precyzuje, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez Sąd Najwyższy odbywa się przez zapewnienie zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i sądów

wojskowych przez rozpoznawanie środków odwoławczych oraz podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne, jak również kontrolę nadzwyczajną prawomocnych orzeczeń sądowych w celu zapewnienia ich zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej przez rozpoznawanie skarg nadzwyczajnych (art. 1 pkt 1 lit. a i b). Ponadto Sąd Najwyższy rozpatruje sprawy dyscyplinarne w zakresie określonym w ustawie (art. 1 pkt 2). Rozpatruje także protesty wyborcze oraz stwierdza ważność wyborów do Sejmu i Senatu, wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz rozpoznaje protesty przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego oraz stwierdza ważność referendum (art. 1 pkt 3). Sąd Najwyższy wykonuje swoje funkcje również poprzez opiniowanie projektów ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, jak również wykonywanie innych czynności określonych w ustawach (art. 1 pkt 4 i 5).

Sięgając do analizy prawnoporównawczej na gruncie prawa polskiego, należy zwrócić szczególną uwagę na przewidziane w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym obowiązki informacyjne nałożone na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Art. 5 § 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, nakłada na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego **obowiązek corocznego składania Prezydentowi RP oraz Krajowej Radzie Sądownictwa informacji o działalności Sądu Najwyższego oraz stwierdzonych w związku z nią istotnych problemach, w tym wynikających z orzecznictwa**. Powyższe okoliczności świadczą o nałożeniu na Sąd Najwyższy obowiązków sygnalizacyjnych, ukształtowanych analogicznie do kompetencji sygnalizacyjnej *sensu largo* Trybunału Konstytucyjnego.

Podkreślenie, że informacja Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powinna uwzględnić także problemy wynikające z orzecznictwa stanowi nowość przewidzianą przez aktualną ustawę z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym wobec poprzednio obowiązujące uregulowania wynikające z ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym³³⁹. Ponadto nowa ustawa zobligowała do dołączenia do informacji Pierwszego

³³⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1254, z późn. zm.

Prezesa Sądu Najwyższego informacji Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej o działalności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (art. 5 § 1 zdanie drugie). Co istotne, § 2 zdanie pierwsze zobowiązuje Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do złożenia corocznej informacji również Sejmowi i Senatowi.

Analiza corocznych informacji o działalności Sądu Najwyższego składanych w latach 2002-2017 na podstawie art. 4 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym pozwala zauważyć, że zawierają one – w ramach omówienia działalności pozaorzeczniczej – zarys organizacji pracy Sądu Najwyższego, a następnie – celem przedstawienia jego działalności orzeczniczej – analizę problemowej charakterystyki orzecznictwa w poszczególnych Izbach Sądu Najwyższego (Izbie Cywilnej, Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, Izbie Karnej oraz Izbie Wojskowej oraz w sprawach dyscyplinarnych). *Charakterystyka orzecznictwa w poszczególnych izbach rozpoczyna się zwykle od zaprezentowania danych liczbowych, a następnie omawiane są przyczyny danego stanu rzeczy, a także istotne zagadnienia wyłaniające się z omawianego orzecznictwa. Sprawozdania pisane są w sposób pogłębiony, szeroko prezentując rozstrzygnięcia poszczególnych izb, tak żeby organy państwa, do których adresowana jest informacja, mogły uzyskać pełną wiedzę na temat dorobku Sądu Najwyższego w danym roku. W tej części informacji nie brak również uwag de lege ferenda, a także krytycznych ocen aktualnego stanu prawnego, zwłaszcza wtedy, kiedy jego niedoskonałość stała się przyczyną konieczności podejmowania rozstrzygnięć przez Sąd Najwyższy*³⁴⁰.

Podsumowanie raportu stanowią wnioski, w ramach których prezentowane są informacje statystyczne dotyczące wpływu spraw, średniego czasu oczekiwania na merytoryczne rozpoznanie sprawy, różnicy między liczbą spraw wniesionych a rozpoznanych. W tej części opracowania Sąd Najwyższy podkreśla wagę swojej aktywności uchwałodawczej dla zapewniania spójności orzecznictwa i usuwanie występujących w nim rozbieżności w wykładni prawa, jak również walor rozstrzygnięć kasacyjnych i pogłębionych uzasadnień orzeczeń. Porusza problem tworzenia złej jakości tworzonego prawa, kwestię upubliczniania

³⁴⁰ K. Szczucki, Komentarz do art. 5, teza 2 [w:] Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz, Warszawa 2018, Lex.

jego orzeczeń, jak również ocenę swojej działalności oraz prognozy dotyczące realizacji zadań w kolejnym roku³⁴¹.

Tak jak w przypadku corocznej informacji Trybunału Konstytucyjnego, nie przeprowadza się głosowania w parlamencie w sprawie informacji Sądu Najwyższego (art. 13 ust. 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz § 2 zdanie drugie ustawy o Sądzie Najwyższym). Zakaz przeprowadzania głosowania w Sejmie i w Senacie nad przedstawioną tym organom – zarówno przez Sąd Najwyższy, jak i Trybunału Konstytucyjny – informacją służy poszanowaniu zasady niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądownictwa. Potwierdza to także niewiążący dla adresata charakter corocznie przedkładanej parlamentowi informacji, choć ma ona charakter obligatoryjny dla Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego, który *nie może zwolnić się od wykonania obowiązku informacyjnego*³⁴².

Interesujące, że ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym przewiduje także obowiązek informacyjny, uregulowany analogicznie do kompetencji sygnalizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego *sensu stricto*. Zgodnie z jej art. 6 § 1, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego przedstawia właściwym organom **uwagi o stwierdzonych nieprawidłowościach lub lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia praworządności, sprawiedliwości społecznej i spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej**. Zakres obowiązku informacyjnego nałożony na mocy aktualnie obowiązującej ustawy o Sądzie Najwyższym jest zdecydowanie szerszy niż obowiązek sygnalizacyjny przewidziany przez ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. *Z obowiązku informacyjnego wyjęte są te luki i nieprawidłowości, które nie mają charakteru kwalifikowanego, a więc nie są zagrożeniem dla praworządności, sprawiedliwości społecznej, czy w końcu spójności polskiego systemu prawnego*³⁴³.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego ma informować nie tylko o stwierdzonych nieprawidłowościach lub lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia

³⁴¹ Sprawdzania z działalności Sądu Najwyższego z lat 2002-2017 dostępne są na stronie internetowej SN pod adresem: http://www.sn.pl/osadzienajwyzszym/SitePages/Sprawozdania_z_dzialalnosci.aspx (dostęp na dzień: 31.05.2019); zob. przykładowo: Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2017, Warszawa 2018; Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2010, Warszawa 2011; Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2002, Warszawa 2003.

³⁴² P. Kuczma, Konstytucjonalizacja funkcji sygnalizacyjnej..., op. cit., s. 238.

³⁴³ K. Szczucki, Komentarz do art. 6, teza 5 [w:] Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz, op. cit.

spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, ale także o takich stwierdzonych nieprawidłowościach lub lukach, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia praworządności i sprawiedliwości społecznej. Warto nadmienić, że rozszerzenie o wartości praworządności i sprawiedliwości społecznej nastąpiło na gruncie nowej ustawy z 2017 r.³⁴⁴, gdyż pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, ówczesny art. 5 ograniczał się wyłącznie do spójności systemu prawa.

Nowa ustawa o Sądzie Najwyższym nakłada ponadto analogiczny obowiązek informacyjny na Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej, gdyż jej art. 6 § 2 obliuguje go do przedstawiania właściwym organom uwag o stwierdzonych nieprawidłowościach lub lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia sprawnego rozpoznawania spraw należących do właściwości tej izby lub ograniczenia liczby przewinień dyscyplinarnych.

Co ciekawe, już pierwotne brzmienie ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym przewidywało, w swoim art. 5, umocowanie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do przedstawiania właściwym organom uwag o stwierdzonych nieprawidłowościach lub lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego. Obowiązek ten funkcjonował zatem od wejścia w życie ustawy z dnia 23 listopada 2002 r., tj. od dnia 1 stycznia 2003 r., jednak *w dotychczasowej działalności sprawozdawczej Sądu Najwyższego, przedmiotowe zagadnienie stanowiło część „Informacji rocznej o działalności Sądu Najwyższego”, w ramach której zgłaszane były wnioski de lege ferenda*³⁴⁵. Jednakże, jak tłumaczy Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, ze względu na istotne znaczenie, jak i skalę występujących problemów, podjął on działania zmierzające do opracowania odrębnej informacji dotyczącej wyłącznie stwierdzonych luk i nieprawidłowości w prawie. W konsekwencji, od 2015 r. uwagi o stwierdzonych nieprawidłowościach lub lukach w prawie zostały wydzielone z treści corocznej informacji

³⁴⁴ Na marginesie można zwrócić uwagę, że wymienione wartości **praworządności i sprawiedliwości społecznej** nawiązują do instytucji skargi nadzwyczajnej oraz rzecznika interesu społecznego, wprowadzonych przez ustawę o Sądzie Najwyższym z 2017 r. Jej art. 89 § 1 uzależnia bowiem możliwość wniesienia skargi nadzwyczajnej od konieczności zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady **sprawiedliwości społecznej**, natomiast art. 93 § 1 uzasadnia powołanie rzecznika interesu społecznego ochroną praworządności i sprawiedliwości społecznej, a jego działalność ma zmierzać do urzeczywistnienia się tych zasad.

³⁴⁵ Uwagi o stwierdzonych nieprawidłowościach i lukach w prawie, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Warszawa 2015, s. 6.

o działalności Sądu Najwyższego oraz o wynikających z niej istotnych problemach i do chwili obecnej są przedstawiane dorocznie przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w formie *Uwag o stwierdzonych nieprawidłowościach i lukach w prawie*³⁴⁶.

Formułowanie uwag nieprawidłowościach lub lukach w prawie w osobnym opracowaniu świadczy zarówno o ilości dostrzeganych przez Sąd Najwyższy w swojej bieżącej działalności luk i nieprawidłowości, jak również o ich doniosłości dla spójności systemu prawnego. Sygnalizowane uchybienia muszą bowiem spełniać kryterium *istotności*, muszą zostać uznane przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego za problemy o wysokim *ciężarze gatunkowym* – ich usunięcie musi być niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Konsekwencją ich wyeliminowania przez właściwe organy jest – w opinii Pierwszego Prezesa SN – wywarcie znaczącego wpływu na poprawę stanu polskiego prawa. Stanowi to również dowód na oddziaływanie Trybunału Konstytucyjnego i jego działalności sygnalizacyjnej na Sąd Najwyższy, a także o niezwykle istotnej dla stanu prawa w Polsce roli sygnalizacyjnej nie tylko sądu prawa, lecz także sądu faktów.

Odnośnie zakresu sygnalizacji Sądu Najwyższego *sensu stricto*, warto zwrócić uwagę, że Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zinterpretował pojęcia nieprawidłowości i luk w prawie, które miał obowiązek sygnalizować na podstawie ustawy z 2002 r. przez pryzmat zakresu działalności Sądu Najwyższego. *Rozumienie pojęć zostało zdeterminowane ustawowymi funkcjami Sądu Najwyższego, określonymi w art. 1 u. SN, przede wszystkim zaś – funkcją nadzoru judykacyjnego. Zatem za luki i nieprawidłowości uznano wady legislacyjne, które w sposób istotny zakłócają proces stosowania prawa przez sądy powszechne i Sąd Najwyższy*³⁴⁷. Tym samym sygnalizowane problemy bezpośrednio wynikają z realizowanych konstytucyjnych i ustawowych obowiązków Sądu Najwyższego, między innymi pełnionej funkcji kontrolnej.

Jak wynika z *Uwag o stwierdzonych nieprawidłowościach i lukach w prawie* składanych przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w latach 2015-2017, *przedmiotem*

³⁴⁶ Uwagi o stwierdzonych nieprawidłowościach i lukach w prawie przedstawiane przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z lat 2015-2018 dostępne są na stronie internetowej SN pod adresem: http://www.sn.pl/osadzienajwyzszym/SitePages/Wystapienia_Pierwszego_Prezesa_SN.aspx (dostęp na dzień: 31.05.2019).

³⁴⁷ Uwagi o stwierdzonych nieprawidłowościach i lukach w prawie, Warszawa 2015, op. cit., s. 6.

notyfikacji nie była każda nieprawidłowość – w uwagach uwzględnia się zwłaszcza te, które zostały zasygnalizowane wprost w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W licznych sygnalizacjach punktowych zawartych w swoich orzeczeniach, Sąd Najwyższy *sygnalizował dostrzeżone wady unormowań prawnych, zgłaszając przy tym konkretne postulaty de lege ferenda*³⁴⁸. Przedmiotem opracowania są także luki i nieprawidłowości zgłoszone przez Prezesów Sądów Apelacyjnych, a także ujawnione przy okazji działalności opiniodawczej oraz analitycznej Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego³⁴⁹.

Ponieważ *usunięcie nieprawidłowości lub luk w prawie może nastąpić poprzez zmianę prawa (...) w zakresie nieprawidłowości stwierdzonych w ustawach, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego powinien kierować swoje uwagi do organów państwa posiadających inicjatywę ustawodawczą*³⁵⁰. Jednakże krąg adresatów sygnalizacji *sensu stricto*, w przeciwieństwie do sygnalizacji kierowanej przez Trybunału Konstytucyjny, nie jest ograniczony jedynie do organów prawodawczych. Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego przysługuje swoboda w zakresie wskazania *właściwych organów*, do których powinny trafić uwagi o stwierdzonych nieprawidłowości, wydaje się jednak, że grono przedstawicieli, do których mógłby skierować taką sygnalizację wyznacza krąg adresatów sygnalizacji Sądu Najwyższego *sensu largo*, wskazany w art. 5 ustawy z 2017 r., tj. Prezydent RP, Krajowa Rada Sądownictwa, a także Sejm i Senat. Dr Krzysztof Szczucki słusznie wskazuje na możliwość kierowania sygnalizacji do właściwych ministrów resortowych, jako organów wydających akty normatywne, w którym Sąd Najwyższy zauważył nieprawidłowości lub luki, ale również jako dysponujących, w ramach swojej właściwości działowej, *odpowiednimi narzędziami oraz zapleczem urzędniczym pozwalającym na wypracowanie rozwiązań, które następnie mogą stać się przedmiotem inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów*³⁵¹.

³⁴⁸ Przykładowo, Sąd Najwyższy stwierdził istnienie luki prawnej w wyniku nieuwzględnienia konsekwencji orzecznictwa TK i TSUE dotyczących odszkodowania ryczałtowego dla podmiotów uprawnionych z tytułu praw autorskich; zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2017 r., sygn. akt V CSK 41/14; Sąd Najwyższy sygnalizował w wyrokach z dnia 6 sierpnia 2015 r., sygn. akt II KK 219/15, oraz 9 lutego 2016 r., sygn. akt IV KK 413/15, potrzebę uzupełnienia przepisów Kodeksu wykroczeń celem przekreślenia potrzeby notorycznej (corocznej) potrzeby kontrapencjonalizacji kar z uwagi na wartość skradzionego lub zniszczonego mienia.

³⁴⁹ Zob. Uwagi o stwierdzonych nieprawidłowościach i lukach w prawie, Warszawa 2015, op. cit., s. 6; Uwagi o stwierdzonych nieprawidłowościach i lukach w prawie, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Warszawa 2016, s. 9; Uwagi o stwierdzonych nieprawidłowościach i lukach w prawie, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Warszawa 2017, s. 11.

³⁵⁰ K. Szczucki, Komentarz do art. 6, teza 12 [w:] Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz, op. cit.

³⁵¹ Tamże.

7.2. Kompetencje sygnalizacyjne Naczelnego Sądu Administracyjnego

W kompetencje do sygnalizowania dostrzeżonych w toku wykonywania swoich podstawowych zadań nieprawidłowości został wyposażony również Naczelny Sąd Administracyjny. Na podstawie art. 175 ust. 1 oraz art. 184 Konstytucji RP, sprawowany przez Naczelny Sąd Administracyjny wraz z innymi sądami administracyjnymi wymiar sprawiedliwości obejmuje badanie zgodności z prawem działalności administracji publicznej, m.in. poprzez orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. *Istotą sądowej kontroli administracji jest ochrona wolności i praw obywatela w jego stosunkach z administracją. Sądownictwo administracyjne jest bowiem elementem konstrukcji państwa prawa*³⁵².

Jeśli chodzi o sygnalizację *sensu largo*, to art. 15 § 1 Prawo o ustroju sądów administracyjnych nałóżł na Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego **obowiązek informowania Prezydenta RP i Krajowej Rady Sądownictwa o działalności sądów administracyjnych**. Przedmiotowa kompetencja została ukształtowana podobnie do, wynikającego z art. 5 § 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, obowiązku informacyjnego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do corocznego składania Prezydentowi RP oraz Krajowej Radzie Sądownictwa informacji o działalności Sądu Najwyższego oraz stwierdzonych w związku z nią istotnych problemach, w tym wynikających z orzecznictwa. Choć brzmienie art. 15 § 1 Prawa o ustroju sądów administracyjnych pomija kwestie *stwierdzonych w związku z działalnością sądów administracyjnych istotne problemy, w tym wynikających z orzecznictwa*, zakres informacji jest analogiczny jak informacja Sądu Najwyższego, o czym świadczy ugruntowana praktyka.

W wykonaniu obowiązku Prezesa NSA, coroczną informację o działalności sądów administracyjnych przygotowuje Biuro Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ich analiza pozwala wyprowadzić wniosek, że stanowią one sygnalizację Naczelnego Sądu Administracyjnego *sensu largo*, ukształtowaną analogicznie jak kompetencja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego. Część dotycząca działalności wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego uwzględnia kwestie kontroli

³⁵² Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2017 roku, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2018, s. 330.

działalności administracji publicznej, postępowania mediacyjnego i uproszczonego, uchwał wyjaśniających przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, oraz uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne, sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych, a także skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki oraz skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

Omówienie zagadnień wynikających z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych w ramach raportu z działalności sądów administracyjnych zawiera uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Finansowej, Izby Gospodarczej oraz Izby Ogólnoadministracyjnej, ocenę orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości poszczególnych Izb, zagadnienia wynikające z orzecznictwa konkretnej Izby, a czasem również zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby w opinii Biura Orzecznictwa. Przedstawiane są tutaj także zagadnienia procesowe, problematyka stosowania prawa Unii Europejskiej i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne oraz stosowania Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Coroczne informacje Naczelnego Sądu Administracyjnego zawierają także omówienie zagadnień funkcjonowania administracji publicznej, poruszając np. kwestie naruszenia przez organ terminu przekazania skargi do sądu wraz z aktami i odpowiedzią na skargę, bezczynności organu lub przewlekłego postępowania, wykonalności orzeczeń sądów administracyjnych czy sygnalizacji *sensu stricto*, skierowanej w formie postanowienia sygnalizacyjnego na podstawie art. 155 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. O sygnalizacyjnym charakterze treści corocznej informacji NSA świadczy również ich część poświęcana zagadnieniom prawnym wynikającym z wadliwie sformułowanych przepisów prawa, w którym omawiane są zauważone **luki prawne i pominięcia ustawodawcze**, powstałe wskutek niedopatrzenia ustawodawcy bądź braku jego interwencji po wyroku Trybunału Konstytucyjnego, a także sygnalizowane są **trudności**

interpretacyjne wynikające z wadliwie sformułowanych przepisów prawa³⁵³. Dokonując oceny prawidłowości zastosowania normy prawnej w konkretnej sprawie sądy administracyjne, badają, czy dany przepis jest sformułowany w sposób odpowiadający zasadom poprawnej legislacji, które obejmują między innymi wymaganie zupełności i określoności przepisów prawa³⁵⁴. W ramach pozaorzeczniczej działalności sądownictwa administracyjnego, w informacjach omawiany jest stan realizacji zadań i nadzoru Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynikający z Konstytucji i ustaw oraz zadań ogólnooorganizacyjnych z zakresu działalności pozaorzeczniczej, jak również działalność Biura Orzecznictwa i Wydziału Informacji Sądowej NSA.

Ponadto art. 15 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych zobowiązał Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego do **informowania Prezesa Rady Ministrów o problemach funkcjonowania administracji publicznej wynikających ze spraw rozpatrywanych przez sądy administracyjne**. Sam Naczelny Sąd Administracyjny kwalifikuje uprawnienie Prezesa NSA z art. 15 § 2 Prawa o ustroju sądów administracyjnych jako kompetencję do sygnalizowania organom zwierzchnim istotnych naruszeń prawa lub okoliczności mających wpływ na ich powstanie zauważonych w toku rozpoznawania sprawy³⁵⁵. Prezes NSA może w ten sposób przekazać premierowi sygnalizację *sensu stricto*, alarmując o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu podległego mu aparatu administracyjnego, które zostały dostrzeżone przez sądy administracyjne w trakcie swojej bieżącej działalności. *Nie oznacza to jednak żadnej zależności sądów administracyjnych od rządu, ale przeciwnie – chodzi o wskazywanie szefowi administracji rządowej dostrzeżonych uchybień w działalności administracji publicznej, co oznacza istnienie pewnej nadrzędności sadu administracyjnego nad aparatem administracyjnym państwa*³⁵⁶.

Jeśli zaś chodzi o sygnalizację *sensu stricto*, kluczowe jest uregulowanie art. 155 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, na podstawie którego **w razie stwierdzenia w toku rozpoznawania sprawy istotnych naruszeń prawa lub okoliczności mających wpływ na ich powstanie, skład orzekający sądu**

³⁵³ Zob. Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2017 roku, op. cit., s. 330

³⁵⁴ Tamże.

³⁵⁵ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2017 roku, op. cit., s. 327.

³⁵⁶ J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2014, s. 419.

administracyjnego może, w formie postanowienia, poinformować właściwe organy lub ich organy zwierzchnie o tych uchybieniach.

Organ, który otrzymał postanowienie sygnalizacyjne, obowiązany jest je rozpatrzyć i powiadomić w terminie trzydziestu dni sąd o zajęтым stanowisku, a w razie niezastosowania się do tych obowiązków, sąd może orzec o wymierzeniu organowi grzywny (art. 155 § 2 i 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Zagrożenie karą grzywny wprowadzono w efekcie nowelizacji Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w 2015 r.³⁵⁷, co umożliwiło zdyscyplinowanie adresata sygnalizacji do zapoznania się z sygnalizacją i ustosunkowania się do niej. *Wymierzenie organowi grzywny za niedopełnienie obowiązku lub wystąpienie z postanowieniem sygnalizacyjnym do organu zwierzchniego jest pewnego rodzaju gwarancją, że organ w swojej działalności nie pozostaje bezkarny*³⁵⁸.

Istotą postanowienia sygnalizacyjnego jest prawo, a niekiedy obowiązek sądu zawiadomienia określonych organów administracji publicznej o ujawnionych, w toku postępowania sądowego w związku z rozpoznawaną sprawą, istotnych nieprawidłowościach w ich funkcjonowaniu – poprzez wskazanie uchybień i naruszeń prawa postępowania administracyjnego, które albo powodują wydłużenie postępowania, albo prowadzą do zamknięcia drogi sądowej³⁵⁹. *Wystąpienie z sygnalizacją będzie uzasadnione w przypadku, gdy określone zachowanie organu sąd oceni jako rażąco naruszający obowiązujący porządek prawny lub gdy w organie sposób postępowania prowadzi do wydawania wadliwych rozstrzygnięć*³⁶⁰.

Instytucja sygnalizacji jest dodatkowym instrumentem umożliwiającym sądom administracyjnym, poza uzasadnieniem orzeczenia, wskazywanie na naruszenia przepisów prawa w postępowaniu administracyjnym przez organy administracji publicznej. Orzeczenie

³⁵⁷ Art. 155 § 3 został dodany przez art. 1 pkt 43 ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658), zmieniającej Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 15 sierpnia 2015 r.

³⁵⁸ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2016 roku, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2017, s. 311.

³⁵⁹ Zob. Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2017 roku, op. cit., s. 327-328; Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2016 roku, op. cit., s. 310; Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2014, s. 285-288; Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2014 roku, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2013, s. 327-329.

³⁶⁰ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku, op. cit., s. 285.

sygnalizacyjne ma charakter fakultatywny i nie służy na nie żaden środek zaskarżenia³⁶¹, ponieważ pozostaje bez wpływu na załatwienie sprawy sądowo-administracyjnej i nie jest związany z prawidłowością postępowania sądowego³⁶². Warto zwrócić uwagę, że tak jak w przypadku sygnalizacji Trybunału Konstytucyjnego, eliminacja wskazanych w sygnalizacjach uchybień w działalności administracji publicznej, ma – w opinii Naczelnego Sądu Administracyjnego – przysłużyć się poprawie ochrony konstytucyjnych praw jednostki.

Jak wskazano w corocznej informacji, sądy administracyjne w 2017 r. wydały trzy postanowienia sygnalizacyjne. Sygnalizacje WSA w Białymstoku i WSA w Krakowie dotyczyły kwestii przewlekłości postępowania. Natomiast WSA we Wrocławiu wskazał organowi na istotne naruszenie prawa poprzez wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa³⁶³. W 2016 r. o istotnym naruszeniu prawa w drodze sygnalizacji poinformowano Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Poznaniu, Wójta Gminy Rogowo oraz Zarząd Poczty Polskiej S.A. w Warszawie³⁶⁴. Adresatami sześciu postanowień sygnalizacyjnych wydanych w 2015 r. byli Minister Finansów – poinformowany o naruszeniu przepisów o terminie załatwiania spraw), Minister Infrastruktury – zawiadomiony o stwierdzonych w trakcie postępowania sądowo-administracyjnego uchybieniach mogących stanowić o rażących uchybieniach procedurom egzaminacyjnym z zakresu dodatkowej wiedzy wymaganej do kierowania statkami pasażerskimi, Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Poznaniu – zaalarmowany o rażących uchybieniach prawa polegających na naruszeniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w przedmiocie świadczeń z funduszu alimentacyjnego, jak również Dyrektor Izby Skarbowej w Opolu – powiadomiony trzema postanowieniami sygnalizacyjnymi o stwierdzonych w toku rozpoznawania spraw przypadkach istotnego naruszenia prawa polegającego na pominięciu zawarcia w decyzji autokontrolnej rozstrzygnięcia)³⁶⁵.

Jak wnioskują NSA, liczba postanowień sygnalizacyjnych utrzymuje się na niskim poziomie, gdyż sądy stosują je wyłącznie w przypadku wystąpienia szczególnych okoliczności, gdy uchybienia nie miały wpływu na wynik rozstrzygnięcia, a powiadomienie organu

³⁶¹ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2017 roku, op. cit., s. 330.

³⁶² Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku, op. cit., s. 285.

³⁶³ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2017 roku, op. cit., s. 328.

³⁶⁴ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2016 roku, op. cit., s. 310.

³⁶⁵ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku, op. cit., s. 287.

o zauważonych uchybieniach ma na celu wyeliminowanie ich w przyszłości³⁶⁶. W tym kontekście dziwi brak jakiejkolwiek aktywności sygnalizacyjnej *sensu stricto* samego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Nic nie stoi na przeszkodzie korzystaniu przez jego składy orzekające z uprawnienia jakie daje art. 155 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Należy w związku z tym przedstawić postulat sygnalizowania przez NSA, jako sądu administracyjnego, właściwym organom stwierdzonych w toku rozpoznawania sprawy istotnych naruszeń prawa lub okoliczności mających wpływ na ich powstanie, w formie postanowień sygnalizacyjnych.

7.3. Kompetencje sygnalizacyjne Rzecznika Praw Obywatelskich

Wśród konstytucyjnych organów władzy publicznej, które wyposażono w kompetencje do sygnalizowania zauważonych w toku wykonywania swojej działalności problemów, należy wymienić **Rzecznika Praw Obywatelskich**, powołanego na mocy art. 208 Konstytucji RP, do stania na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich bardzo często polega na *sygnalizowaniu potrzeby przyjęcia określonych regulacji ustawodawczych podmiotom uprawnionym do wykonywania inicjatywy ustawodawczej*³⁶⁷. W odróżnieniu od inicjatywy ustawodawczej, tego typu *inspiracja ustawodawcza* ma charakter czysto inspiracyjny, co oznacza, że podmioty, którym z mocy prawa przysługuje możliwość wnoszenia projektów ustaw, nie mają obowiązku, by pozytywnie ustosunkować się do postulatu Rzecznika³⁶⁸.

Kompetencja ta może mieć charakter nieformalny, np. listu obywatela do Sejmu, lecz przepisy nadają jej niekiedy charakter urzędowy³⁶⁹. Przykładowo, Rzecznik może występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela (art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o RPO). Rzecznik apelował np. do

³⁶⁶ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2016 roku, op. cit., s. 310-311.

³⁶⁷ L. Garlicki, Komentarz do artykułu 118 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Komentarz, L. Garlicki, op. cit.

³⁶⁸ P. Chybalski, Komentarz do art. 118 Konstytucji RP, teza 20 [w:] Konstytucja RP. Komentarz, M. Safjan, L. Bosek, op. cit.

³⁶⁹ Tamże.

Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie działań legislacyjnych w sprawie procedury naboru na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego, która nie zawiera odpowiednich możliwości kontrolnych i odwoławczych od wyniku konkursu³⁷⁰. W wystąpieniach do Państwowej Komisji Wyborczej Rzecznik sygnalizował konieczność wprowadzenia zmian w przepisach regulujących udział w wyborach wyborców nigdzie niezamieszkałych³⁷¹. W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwrócił uwagę na to, że konsekwencją dopuszczenia skargi kasacyjnej w sprawach o uprowadzenie dziecka prowadzonych na podstawie Konwencji haskiej będzie znaczne przedłużenie postępowania i zasygnalizował brak możliwości zaskarżenia decyzji Ministra Sprawiedliwości o odmowie przyjęcia wniosku o powrót dziecka³⁷². Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Zdrowia o rozważenie wprowadzenia do rozporządzenia z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą³⁷³ wymogu zaopatrywania oddziałów i szpitali psychiatrycznych w sygnalizację alarmowo-przyzywową dla pacjentów³⁷⁴. Wszystkie powyższe wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich należy uznać za realizację przyznanych mu kompetencji sygnalizacyjnych *sensu stricto*.

Analogiczny charakter ma skorzystanie z możliwości przedstawiania – w związku z rozpatrywanymi sprawami – właściwym organom, organizacjom i instytucjom przez Rzecznika **ocen i wniosków zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela i usprawnienia trybu załatwiania ich spraw** (art. 16 ust. 1 ustawy o RPO). Co więcej, na podstawie art. 19 ust. 3 i 4 ustawy o RPO, Rzecznik może **przedkładać Sejmowi i Senatowi określone sprawy wynikające z jego działalności**, a na wniosek Marszałka Sejmu **przedstawia informację lub podejmuje czynności w określonych sprawach**. *W tym przypadku chodzi o wyspecyfikowaną sprawę, która zdaniem Rzecznika powinna być przedmiotem zainteresowania Sejmu i Senatu. W szczególności w tym trybie może zostać przedstawiona parlamentowi sprawa, która w celu zapewnienia skutecznej*

³⁷⁰ Pismo RPO z dnia 7 kwietnia 2017 r., sygn. akt III.7040.3.2017.

³⁷¹ Pisma RPO, sygn. akt VII.602.14.2014.

³⁷² Pismo RPO z dnia 7 lutego 2017 r., sygn. akt IV.7021.76.2016.

³⁷³ Dz. U. poz. 739.

³⁷⁴ Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w roku 2017, Warszawa 2018, s. 134.

ochrony wolności i praw wymaga podjęcia przez parlament stosownej inicjatywy ustawodawczej.

Liczne treści sygnalizacyjne zawierają także przedstawiane Sejmowi i Senatowi przez Rzecznika Praw Obywatelskich trzy informacje: o działalności RPO w sprawach wolności i praw obywatelskich, a także o wykonaniu dodatkowych zadań, które powierzył Rzecznikowi parlament – realizacji zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej oraz zadania przeciwdziałania torturom i okrutnemu traktowaniu w więzieniach i innych miejscach pozbawienia wolności.

Coroczne informowanie Sejmu i Senatu o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela jest jego konstytucyjnym obowiązkiem jest (art. 212 Konstytucji RP). Sposób ukształtowania tego uprawnienia oraz zakres przedmiotowy informacji pozwala zakwalifikować je jako kompetencję sygnalizacyjną Rzecznika Praw Obywatelskich *sensu largo*. Kompleksowe i obszerne Informacje o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela poruszają najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa konstytucyjnego i międzynarodowego, prawa karnego, prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i służb mundurowych, ochrony praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych, prawa cywilnego, prawa administracyjnego i gospodarczego oraz pozostałych dziedzin prawa. *W informacji Rzecznik dokonuje oceny przestrzegania prawa i wolności w Polsce, która stanowi następnie podstawę do debaty parlamentarnej na ten temat. Na podstawie otrzymanych danych parlament może przygotować odpowiednie propozycje rozwiązań legislacyjnych mających na celu zapewnienie skutecznej ochrony konstytucyjnych wolności i praw*³⁷⁵. W ramach podsumowania przedstawiane są dane informacyjno-statystyczne oraz spis spraw rozpatrzonych w konkretnym roku³⁷⁶.

Przykładowo, w Informacji o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w 2017 r. oraz o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich, zasygnalizowano problem niewykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego świadczeń finanso-

³⁷⁵ M. Haczkowska, Komentarz do art. 212, teza 3 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, M. Haczkowska, op. cit.

³⁷⁶ Zob. Informacja o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w 2017 r. oraz o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2018; Informacja o działalności rzecznika praw obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku 2016, Warszawa 2017.

wych dla opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnością, co skutkuje zmuszaniem opiekunów do poszukiwania należnej im sprawiedliwości poprzez inicjowanie długotrwałych postępowań przed sądami administracyjnymi. Podniesiono kwestię nieuregulowania przez prawodawcę skutków powojennych wywłaszczeń i nacjonalizacji, czy toczącego się obecnie w drodze postępowań administracyjnych i sądowych procesu reprivatyzacji. Jako naruszające poczucie bezpieczeństwa prawnego uczestników obrotu prawnego uznano niewykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2015 r. orzekającego częściową niekonstytucyjność przepisu umożliwiającego stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa, bez żadnych ograniczeń czasowych.

Rzecznik zgłaszał również problemy: wykluczenia transportowego (ograniczenia prawa do pełnego korzystania z usług i edukacji z powodu braku komunikacji publicznej), dziedziczenia długów rodziców przez dzieci wychowujące się w domach dziecka, naruszenia praw konsumenckich, wzrostu skali przestępstw motywowanych nienawiścią, popełnianych wobec muzułmanów i osób pochodzenia arabskiego mieszkających w Polsce. Sygnalizowano brak w oddziałach i szpitalach psychiatrycznych sygnalizacji alarmowo-przyzywowej dla pacjentów oraz brak możliwości korzystania z pomocy ze środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej przez osoby zwalniane z zakładów psychiatrycznych, wobec których wykonano środek zabezpieczający oraz potrzebę stworzenia odpowiednich i przyjaznych warunków przesłuchań dzieci, w tym unikania wielokrotnego przesłuchiwania.

Na podstawie art. 124 ust. 1 pkt 4 Regulaminu Sejmu, Sejm zapoznaje się z coroczną informacją Rzecznika Praw Obywatelskich o jego działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela. Przedstawiana Sejmowi i Senatowi w formie pisemnej coroczna informacja, prezentowana przez Rzecznika w formie ustnej na posiedzeniu odpowiednich komisji sejmowych i senackich, a następnie na posiedzeniu plenarnym poszczególnych Izb, zawiera *opis podjętych przez Rzecznika Praw Obywatelskich działań, interwencji oraz ich rezultatów*³⁷⁷. W tym celu Marszałek Sejmu zarządza doręczenie rocznej informacji Rzecznika posłom, a zapoznanie się z nimi przez Sejm nie może nastąpić później niż w terminie 3 miesięcy od dnia ich doręczenia (art. 124 ust. 2 i 3 Regulaminu Sejmu).

³⁷⁷ M. Haczkowska, Komentarz do art. 212, teza 2 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, M. Haczkowska, op. cit.

Analogiczny obowiązek Marszałek Senatu formułuje art. 8 ust. 1 pkt 8 w zw. art. 45 pkt 3 Regulaminu Senatu wobec senatorów. *Informacja taka jest co prawda przedmiotem dyskusji w parlamencie, lecz nie przeprowadza się nad nią głosowania*³⁷⁸. Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o RPO, informacja Rzecznika podawana jest do wiadomości publicznej – udostępniana jest na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich³⁷⁹ oraz publikowana w wydawnictwie *Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich*. Umożliwienie szerokim kręgom obywateli zapoznanie się z działalnością RPO stanowi realizację prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, zagwarantowanego w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.

Elementem informacji rocznej Rzecznika jest **informacja o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej**. Wykonywanie zadań dotyczących realizacji zasady równego traktowania powierzają Rzecznikowi Praw Obywatelskich przepisy art. 18 i 19 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania³⁸⁰. Zakres informacji precyzuje natomiast art. 19 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, zgodnie z którym w ramach wykonania tego obowiązku, Rzecznik przekazuje przede wszystkim: **informację o prowadzonej działalności w obszarze równego traktowania oraz jej wynikach, informację o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej**, przygotowaną w szczególności na podstawie prowadzonych przez RPO niezależnych badań dotyczących dyskryminacji oraz **wnioski oraz rekomendacje** dotyczące działań, które należy podjąć w celu zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania.

Przedmiotem corocznego raportu jest oczywiście działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania – ze względu na pochodzenie rasowe, etniczne, narodowość, wiek, płeć, orientację seksualną, tożsamość płciową, religię, wyznanie lub światopogląd – oraz jej wyniki, z uwzględnieniem wystąpień generalnych, wybranych spraw indywidualne i innych działań. Ponieważ Rzecznik wykonuje także funkcję

³⁷⁸ Komentarz do art. 19, teza 1 [w:] Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz, J. Świeca, Warszawa 2018, Legalis.

³⁷⁹ Informacje roczne, Informacje o działalności w obszarze równego traktowania oraz Raporty z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji dostępne są na stronie internetowej RPO pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/content/publikacje> (dostęp na dzień 31.05.2019).

³⁸⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1219.

niezależnego organu do spraw popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych³⁸¹, odrębny rozdział zawiera informacje dotyczące przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. Coroczne informacje o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania zawierają m.in. **wnioski i rekomendacje dotyczące działań, które należy podjąć w celu zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania oraz ochrony praw osób z niepełnosprawnościami**. Podsumowanie działań Rzecznika uzupełnione jest o przegląd orzecznictwa sądów krajowych i międzynarodowych, a także **najważniejsze problemy dostrzeżone w obszarze równego traktowania przez inne instytucje publiczne odpowiedzialne za realizację zasady niedyskryminacji**³⁸².

Zadanie przeciwdziałania torturom oraz innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu w więzieniach i innych miejscach pozbawienia wolności Rzecznik Praw Obywatelskich wykonuje na podstawie art. 1 ust. 4 ustawy o RPO³⁸³. Jako niezależny organ, realizujący mandat Krajowego Mechanizmu Prewencji, Rzecznik regularnie wizytuje miejsca pozbawienia wolności, opisuje w corocznej informacji wizytowane miejsca, znalezione tam nieprawidłowości, ale także dobre praktyki³⁸⁴. W Raporcie Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w roku 2017, zwrócono m.in. uwagę na potrzebę stworzenia skutecznie funkcjonującego mechanizmu chroniącego prawa sygnalistów w służbach mundurowych³⁸⁵, problem ubogiej oferty zajęć rekreacyjnych i resocjalizacyjnych adresowanych do więźniów

³⁸¹ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169).

³⁸² Zob. Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania w roku 2015 oraz o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2016.

³⁸³ Państwa, które ratyfikowały Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku w dniu 18 grudnia 2002 r. (Dz. U. poz. 1253), zobowiązały się do ustanowienia Krajowego Mechanizmu Prewencji, czyli niezależnego organu, który regularnie wizytuje miejsca pozbawienia wolności.

³⁸⁴ Zob. Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w roku 2017, Warszawa 2018; Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2015, Warszawa 2016.

³⁸⁵ Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w roku 2017, op. cit., s. 39.

³⁸⁶, efektywnego mechanizmu składania skarg przez nieletnich³⁸⁷, zapewnienia mieszkańcom domów pomocy społecznej stałego i nieskrępowanego dostępu do psychologa³⁸⁸.

7.4. Kompetencje sygnalizacyjne Rzecznika Praw Dziecka

Wzorem uprawnień informacyjnych Rzecznika Praw Obywatelskich, ukształtowano – choć w znacznie węższych ramach – kompetencje sygnalizacyjne Rzecznika Praw Dziecka, wyspecjalizowanego w zakresie ochrony i pomocy dziecku organ konstytucyjny (art. 74 ust. 4 Konstytucji RP). *Zakres działania Rzecznika jest związany z ochroną praw dziecka i zapobieganiem ich naruszeniom*³⁸⁹. Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka powołuje Rzecznika Praw Dziecka do stania na straży praw dziecka określonych w Konstytucji RP, Konwencji o prawach dziecka³⁹⁰ i innych przepisach prawa, z poszanowaniem odpowiedzialności, praw i obowiązków rodziców. Celem jego działania jest zapewnienie dziecku pełnego i harmonijnego rozwoju, z poszanowaniem jego godności i podmiotowości (art. 3 ustawy o RPD).

Przez pryzmat powyższych zadań należy interpretować nałożony na Rzecznika Praw Dziecka obowiązek informowania parlamentu o jego pracach. Zgodnie z art. 12 ustawy o RPD, Rzecznik przedstawia Sejmowi i Senatowi, corocznie, nie później niż do dnia 31 marca, **informację o swojej działalności i uwagi o stanie przestrzegania praw dziecka**, która jest podawana do wiadomości publicznej. Poprzez umieszczenie jej na stronie internetowej Rzecznika oraz w wydawanych przez niego publikacjach³⁹¹, realizowany jest również wymóg art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, zapewnienia dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne.

Informację i uwagi Rzecznik przedkłada Sejmowi i Senatowi oraz właściwym komisjom sejmowym i senackim w formie pisemnej, a w formie ustnej dokonuje prezentuje

³⁸⁶ Tamże, s. 54.

³⁸⁷ Tamże, s. 67.

³⁸⁸ Tamże, s. 108-109.

³⁸⁹ M. Bartoszewicz, Komentarz do art. 72 Konstytucji, teza 10 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, M. Haczkowska, op. cit.

³⁹⁰ Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. poz. 526, z późn. zm.).

³⁹¹ Informacje o działalności Rzecznika Praw Dziecka w latach 2008-2017 dostępne są na stronie internetowej RPD pod adresem: <https://brpd.gov.pl/sprawozdania-z-dzialalnosci> (dostęp na dzień 31.05.2019).

je posiedzeniach komisji oraz na posiedzeniach plenarnych izb. Sejm zapoznaje się z coroczną informacją Rzecznika Praw Dziecka o jego działalności oraz z uwagami o stanie przestrzegania praw dziecka (art. 124 ust. 1 pkt 5 Regulaminu Sejmu), lecz informacja nie wymaga głosowania. *Mechanizm ten nie uniemożliwia jednak posłom i senatorom dyskusji nad informacją, jak również zadawania pytań Rzecznikowi i uzyskiwania od niego odpowiedzi. Taka dyskusja może być zarówno dla Rzecznika, jak i parlamentarzystów zbiorem cennych informacji co do kierunków i środków poprawy sytuacji dzieci w państwie, jednakże z założenia pozbawiona ona jest elementów zmuszających którykolwiek z podmiotów dyskusji do podjęcia tych kierunków czy środków*³⁹².

Nie można odmówić przedstawianej przez Rzecznika Praw Dziecka informacji o działalności z uwagami o stanie przestrzegania praw dziecka charakteru sygnalizacji *sensu largo*. Analiza corocznych informacji przedstawianych w latach 2008-2017 pozwala wyciągnąć wniosek, że w podejmowanych na rzecz ochrony praw dziecka wystąpieniach generalnych i sprawach indywidualnych Rzecznik Praw Dziecka zwraca w szczególności uwagę na problem zagwarantowania dzieciom prawa do życia i ochrony zdrowia, prawa do wychowania w rodzinie, prawa do godziwych warunków socjalnych, prawa do nauki oraz prawa do ochrony przed wszelkimi przejawami przemocy, okrucieństwa, wyzysku, a także przed demoralizacją, zaniedbaniem i innymi formami niewłaściwego traktowania.

Przedmiotem poszczególnych raportów Rzecznika Praw Dziecka jest również problematyka ochrony praw dziecka w aspekcie międzynarodowym, z uwzględnieniem współpracy międzynarodowej, omówienie spraw sądowych i administracyjnych z udziałem Rzecznika, jego działalność kontrolna oraz prowadzona współpraca z organami władzy oraz instytucjami państwowymi, jak również działania podejmowane w celu upowszechniania praw dziecka³⁹³.

Istotne treści sygnalizacyjne zawiera część informacji poświęcona uwagom o stanie przestrzegania praw dziecka. Przykładowo, w Informacji z 2017 r., Rzecznik Praw Dziecka

³⁹² P. J. Jaros, Komentarz do art. 12, teza 2 [w:] Rzecznik Praw Dziecka w Polsce. Ukształtowanie Rzecznika Praw Dziecka w Polsce jako organu państwowego. Komentarz do ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka, P. J. Jaros, Warszawa 2013, s. 166.

³⁹³ Zob. Informacja o działalności Rzecznika Praw Dziecka za rok 2017 oraz uwagi o stanie przestrzegania praw dziecka, Warszawa 2018; Informacja o działalności Rzecznika Praw Dziecka za rok 2014 oraz uwagi o stanie przestrzegania praw dziecka, Warszawa 2015; Informacja o działalności Rzecznika Praw Dziecka za rok 2008 oraz uwagi o stanie przestrzegania praw dziecka, Warszawa 2009.

sygnalizował potrzebę zwiększenia poziomu ochrony prawnokarnej małoletnich ofiar przestępstw, uszczelniania systemu ochrony dziecka przed seksualnym wykorzystaniem, przywrócenia skargi kasacyjnej w sprawach opiekuńczych, rozstrzyganych w oparciu o uregulowania zawarte w Konwencji haskiej dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę, doszacowania procedur stomatologicznych dla dzieci, wprowadzenia porady żywieniowo-dietetycznej do koszyka świadczeń gwarantowanych, rozwiązania problemu niealimentacji dzieci, czy umożliwienie przedłużenia okresu nauki uczniom z różnego rodzaju niepełnosprawnościami, kształcącym się w publicznych szkołach i placówkach artystycznych³⁹⁴.

Odnośnie sygnalizacji *sensu stricto*, zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o RPD, Rzecznik Praw Dziecka przedstawia właściwym organom władzy publicznej, organizacjom i instytucjom **oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony praw i dobra dziecka oraz usprawnienia trybu załatwiania spraw w tym zakresie**. Może również występować do właściwych organów z **wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych** (art. 11 ust. 2 ustawy o RPD) – ustawy, rozporządzenia czy praw miejscowego. Na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy o RPD organy, instytucje i organizacje, do których Rzecznik zwrócił się z tego typu wnioskami są obowiązane ustosunkować się do tych wniosków w terminie 30 dni od daty ich otrzymania.

Warto podkreślić, że *adresatami działań Rzecznika są wszystkie organy władzy publicznej (między innymi: Sejm, Prezydent RP, Rada Ministrów, sądy), samorządy terytorialne, instytucje rządowe i organizacje pozarządowe*³⁹⁵. Uwagi może kierować także do premiera i ministrów. *Zadanie to będzie wymagało realizacji wówczas, gdy praktyka działania Rzecznika wykaże negatywne tendencje w stosowaniu prawa, które mogą skutkować wspomnianymi brakami lub niesprawnym (np. opieszałym) trybem załatwiania spraw dziecka. (...) Wystąpienie Rzecznika powinno zawierać oceny i wnioski zmierzające do naprawy sytuacji i eliminacji dostrzeżonych uchybień. Należy je poprzedzić opisem nieprawidłowej sytuacji i dostrzeżonych uchybień*³⁹⁶. Wnioski o podjęcie działań

³⁹⁴ Zob. Informacja o działalności Rzecznika Praw Dziecka za rok 2017 oraz uwagi o stanie przestrzegania praw dziecka, Warszawa 2018, s. 549-555.

³⁹⁵ P. J. Jaros, Rzecznik Praw Dziecka w Polsce..., op. cit., s. 8.

³⁹⁶ P. J. Jaros, Komentarz do art. 11, teza 1 [w:] Rzecznik Praw Dziecka w Polsce..., op. cit., s. 162.

legislacyjnych *mogą także dotyczyć usunięcia luki w prawie oraz wykonania przez upoważniony organ obowiązku wydania aktu normatywnego, jeśli taki obowiązek wynika z delegacji ustawowej*³⁹⁷.

Przykładowo, Rzecznik Praw Dziecka przedstawiał właściwym organom władzy publicznej oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony praw i dobra dzieci w ramach postępowania w przedmiocie zobowiązania małoletnich cudzoziemców do powrotu³⁹⁸. W związku z pracami Sejmu RP nad projektem ustawy o podstawowej opiece zdrowotnej, Rzecznik występował do Ministra Zdrowia³⁹⁹, a następnie Prezesa Rady Ministrów⁴⁰⁰ o utrzymanie dotychczasowej roli lekarzy pediatrów w systemie podstawowej opieki zdrowotnej. Na etapie prac sejmowych zaalarmował Marszałka Sejmu⁴⁰¹ o ograniczeniu objęcia dziecka opieką pediatry do ukończenia przez nie siódmego roku życia w efekcie proponowanych rozwiązań, i zasygnalizował, że w docelowych rozwiązaniach pielęgniarka podstawowej opieki zdrowotnej nie będzie musiała posiadać kwalifikacji z pielęgniarstwa pediatrycznego.

Rodzajem sygnalizacji *sensu stricto* jest także upoważnienie Rzecznika Praw Dziecka do zwracania się do właściwych organów, organizacji lub instytucji **o podjęcie działań na rzecz dziecka z zakresu ich kompetencji** (art. 10a ustawy o RPD). *Wystąpienie (...) powinno wskazywać, jakiego działania z ich strony Rzecznik oczekuje (...) nie musi dotyczyć konkretnego naruszenia praw dziecka, jednak w tym wypadku należy wskazać, jakie naruszenia praw dziecka Rzecznik stwierdził oraz przedstawić dowody i argumenty uzasadniające taką ocenę. Wystąpienie Rzecznika może też zmierzać do poprawy sytuacji dziecka w określonym właściwością organu, organizacji lub instytucji obszarze działania*⁴⁰².

Wydaje się, że Rzecznik może zwracać się do organów sądowych, mając na uwadze konieczność poszanowania niezawisłości sędziowskiej, a w zakresie administracyjnej działalności sądów może swoje wystąpienie skierować do wszystkich organów sprawujących

³⁹⁷ Tamże, teza 5.

³⁹⁸ Wystąpienie Rzecznika Praw Dziecka z 2016 r., sygn. akt ZSM.422.12.2016.AC.

³⁹⁹ Wystąpienie Rzecznika Praw Dziecka z dnia 3 stycznia 2017 r., sygn. akt ZSS.422.51.2016.EK.

⁴⁰⁰ Wystąpienie Rzecznika Praw Dziecka z dnia 3 marca 2017 r., sygn. akt ZSS.422.11.2017.EK.

⁴⁰¹ Wystąpienie Rzecznika Praw Dziecka z dnia 28 września 2017 r., sygn. akt ZSS.422.38.2017.EK.

⁴⁰² P. J. Jaros, Komentarz do art. 10a, teza 1 [w:] Rzecznik Praw Dziecka w Polsce..., op. cit., s. 159.

nad tą działalnością nadzór⁴⁰³. Organy, organizacje i instytucje muszą podjąć sprawę skierowaną do nich przez Rzecznika i mają obowiązek niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni, poinformować go o podjętych działaniach lub zajęтым stanowisku. W przeciwnym razie, jeśli nie informują o podjętych działaniach lub zajęтым stanowisku albo gdy Rzecznik nie podzieli ich stanowiska, może zwrócić się on do właściwej jednostki nadrzędnej o podjęcie odpowiednich działań. Co więcej, w przypadku gdy Rzecznik stwierdził w działalności zawiadomionych podmiotów naruszenie praw lub dobra dziecka, mógłby żądać wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub zastosowania sankcji służbowych.

Celem przykładu można wskazać, że Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik Praw Dziecka przekazał *Informację z badania sytuacji opiekuńczo-wychowawczej oraz prawnej dzieci w wieku 0–10 lat przebywających w instytucjonalnej pieczy zastępczej* w celu przeanalizowania wniosków i uwag w niej zawartych oraz podjęcie działań służących poprawie sytuacji dzieci, w ramach której sygnalizował brak wystarczającej liczby rodzin zastępczych, w szczególności rodzin zawodowych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego i rodzin specjalistycznych⁴⁰⁴.

7.5. Kompetencje sygnalizacyjne Krajowej Rady Sądownictwa

Krajowa Rada Sądownictwa, która na podstawie art. 186 ust. 1 Konstytucji RP stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, przedstawia – zgodnie z art. 4 zdanie pierwsze ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa – Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi RP, nie później niż do dnia 31 maja roku następnego, **informację z rocznej działalności Krajowej Rady Sądownictwa oraz postulaty dotyczące aktualnych problemów i potrzeb wymiaru sprawiedliwości**. Sejm zapoznaje się z informacją Krajowej Rady Sądownictwa z jej rocznej działalności oraz z postulatami co do aktualnych problemów i potrzeb wymiaru sprawiedliwości (art. 124 ust. 1 pkt 3 Regulaminu Sejmu), jednak na podstawie art. 4 zdanie drugie ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o KRS, nad informacją w Sejmie i Senacie nie przeprowadza się głosowania.

⁴⁰³ Tamże.

⁴⁰⁴ Wystąpienie Rzecznika Praw Dziecka z dnia 12 stycznia 2017 r., sygn. akt ZEW.422.1.2017.JK.

Wobec spoczywającego na Krajowej Radzie Sądownictwa obowiązku informacyjnego, należy podkreślić, że jest ona *samodzielnym i niezależnym organem państwa, usytuowanym poza trójpodziałem władz w rozumieniu art. 10 ust. 2 Konstytucji RP. Działa na styku trzech władz, a jej rolą jest przede wszystkim stabilizowanie i harmonizowanie wzajemnych relacji między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą w zakresie realizacji przez te władze konstytucyjnej zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów*⁴⁰⁵. Tym samym obowiązek złożenia informacji z rocznej działalności Krajowej Rady Sądownictwa *nie narusza granic dopuszczalnej współpracy wyznaczanej przez zasadę podziału władzy i jest pożądaną formą współpracy między organami władzy państwowej*⁴⁰⁶.

Kompetencja Krajowej Rady Sądownictwa nie umożliwia organom władzy ustawodawczej i wykonawczej wpływać na działania przez nią podejmowane, o czym świadczy m.in. zakaz przeprowadza głosowania w parlamencie nad przedmiotową informacją. Analogicznie jak w przypadku kompetencji sygnalizacyjnych Trybunału Konstytucyjnego, *obowiązek przedstawienia informacji o działalności KRS i postulatów dotyczących aktualnych problemów i potrzeb wymiaru sprawiedliwości jest przejawem wyrażonej w preambule do Konstytucji zasady współdziałania organów państwa*⁴⁰⁷.

Zgodnie z dotychczasową praktyką informacja o rocznej działalności KRS obejmuje: 1) zarys konstytucyjnych i ustawowych zadań KRS, 2) raport z czynności zmierzających do realizacji priorytetowych celów KRS (np. dbałości o dobór najlepszych kandydatów na stanowiska sędziowskie, udziału w pracach nad stworzeniem nowego modelu sprawowania sądownictwa, udziału w pracach nad stworzeniem właściwego modelu kształcenia i doskonalenia zawodowego sędziów, zapobieganie zagrożeniom niezawisłości sędziowskiej), 3) raport z czynności opiniowania projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa, 4) zarys spraw z zakresu etyki zawodowej, postępowania dyscyplinarnego, lustracji i wizytacji, skarg i wniosków, 5) opis podjętej przez KRS działalności na arenie międzynarodowej, 6) informację o uhonorowaniu sędziów odchodzących w stan spoczynku, 7) postulaty co do aktualnych problemów i potrzeb wymiaru sprawiedliwości, 8) dane

⁴⁰⁵ R. Pęk, Komentarz do art. 4, teza 2 [w:] Krajowa Rada Sądownictwa. Komentarz, R. Pęk, M. Niezgódka-Medek; A. Górski (red. nauk.), Warszawa 2013, Lex.

⁴⁰⁶ Komentarz do art. 4 [w:] Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz, M. Dębska, Warszawa 2013, Lex.

⁴⁰⁷ R. Pęk, Komentarz do art. 4, teza 3 [w:] Krajowa Rada Sądownictwa. Komentarz, op. cit.

statystyczne, 9) zestawienie uchwał, opinii i stanowisk KRS wydanych w danym roku oraz 10) skład Krajowej Rady Sądownictwa, jej Prezydium oraz poszczególnych Komisji⁴⁰⁸.

Przedmiotowa informacja umożliwia w sposób całościowy i usystematyzowany zapoznać się z działalnością Rady i jej oceną aktualnej kondycji wymiaru sprawiedliwości w celu podejmowania adekwatnych decyzji ustawodawczych⁴⁰⁹. Coroczna informacja z rocznej działalności ma mieć charakter ogólny (syntetyczny, zbiorczy)⁴¹⁰, a zawarte w niej postulaty dotyczące aktualnych problemów i potrzeb wymiaru sprawiedliwości, które powinny być inspiracją do podjęcia działań mających na celu zapewnienie sądom warunków umożliwiających im właściwe wykonywanie zadań konstytucyjnych⁴¹¹. Powyższe okoliczności uzasadniają postawienie tezy o charakterze sygnalizacji *sensu largo* przedmiotowej informacji KRS.

Przykładowo, w informacji z rocznej działalności w 2016 r., Krajowa Rada Sądownictwa sygnalizowała potrzebę wprowadzenia stabilnego porządku ustrojowego sądownictwa i apelowała o zorganizowanie odpowiedniego forum dyskusyjnego poprzedzającego sformułowanie konkretnych projektów regulacji prawnych; przyjęcie jako zasady, że wszelkie działania zmierzające do reformowania sądów poprzedzone są wszechstronnymi konsultacjami z obligatoryjnymi podmiotami biorącymi udział w procedurze legislacyjnej oraz ze środowiskiem sędziowskim, a także wprowadzenie istotnych zmian w zakresie systemu zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów, sprawowanego jest przez Ministra Sprawiedliwości⁴¹².

Krajowa Rada Sądownictwa postulowała także m.in. o powierzenie prezesowi sądu możliwości występowania do sądu przełożonego o przekazanie określonych spraw innemu, mniej obciążonemu sądowi – z uwagi na dobro wymiaru sprawiedliwości; utworzenie we wszystkich sądach apelacyjnych i co najmniej większych sądach okręgowych stanowiska sędziego wizytatora lub kilku ds. europejskich, czy też zintensyfikowanie prac nad

⁴⁰⁸ Komentarz do art. 4 [w:] Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz, M. Dębska, op. cit.; Informacje przedstawione Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi RP z rocznej działalności Krajowej Rady Sądownictwa w latach 1999-2016 r. dostępne są na stronie internetowej Krajowej Rady Sądownictwa pod adresem: <http://www.krs.pl/pl/dzialalnosc/sprawozdania/p,1> (dostęp na dzień: 31.05.2019).

⁴⁰⁹ M. Dobrowolski, Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy o KRS, druk nr 713.

⁴¹⁰ R. Pęk, Komentarz do art. 4, teza 5 [w:] Krajowa Rada Sądownictwa. Komentarz, op. cit.

⁴¹¹ Tamże.

⁴¹² Informacja z rocznej działalności Krajowej Rady Sądownictwa w 2016 roku, s. 117.

przygotowaniem nowego Kodeksu postępowania karnego ze względu na brak spójności przepisów spowodowany znaczną liczbą nowelizacji przepisów Kodeksu z uwzględnieniem zmiany zakresu kognicji sądów, rozpoznawania wniosków w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych, ustanowienia profesjonalnego, pełnomocnika procesowego czy w sprawie przepisów regulujących przedmiot postępowania nieprocesowego⁴¹³.

Nie można przy tym odmówić sygnalizacyjnego charakteru opinii, stanowisk i uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, podejmowanych w wykonaniu niewładczych kompetencji, przyznanych jej na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy o KRS. Krajowej Radzie Sądownictwa przysługuje prawo wypowiadania się o stanie kadry sędziowskiej i asesorskiej, wyrażania stanowiska w sprawach dotyczących sądownictwa, sędziów i asesorów sądowych, opiniowania projektowanych projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa, sędziów i asesorów sądowych, a także przedstawianie wniosków w tym zakresie, jak również opiniowania programów szkolenia w ramach aplikacji sędziowskiej, zakresu i sposobu przeprowadzania konkursów na aplikację sędziowską oraz egzaminów sędziowskich oraz rocznych harmonogramów działalności szkoleniowej w zakresie dotyczącym szkolenia i doskonalenia zawodowego sędziów, asesorów sądowych i pracowników sądów (art. 3 ust. 1 pkt 4-8 ustawy o KRS).

Powołane przepisy dają Radzie, która nie jest wyposażona w inicjatywę ustawodawczą, poprzez swój konstytucyjnie umocowany autorytet, legitymację do prezentowania ocen i postulatów dotyczących aktualnej kondycji trzeciej władzy oraz ewentualnych zagrożeń dla jej funkcji i refleksji nad stanem korpusu sędziowskiego (...) Wykonując zadania, o których mowa powyżej, Rada, jeśli dostrzeżga zagrożenia dla zasad niezależności sądów i niezawisłości sędziów, może podjąć działania „wyprzedzające”, aby zapobiec naruszeniu tych zasad⁴¹⁴. Realizacja przez Krajową Radę Sądownictwa wskazanych kompetencji ma charakter sygnalizacji *sensu stricto*.

Przykładem takich działań może być stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 8 maja 2015 r. w przedmiocie podejmowania przez sędziów dodatkowego zatrudnienia w postaci działalności szkoleniowej (dydaktycznej) oraz naukowej, w której podnoszono wątpliwości, jakie budzi udział sędziów w szkoleniach organizowanych przez podmioty

⁴¹³ Tamże, s. 119.

⁴¹⁴ R. Pęk, Komentarz do art. 3, teza 10 [w:] Krajowa Rada Sądownictwa. Komentarz, op. cit.

prywatne, zwłaszcza spółki prawa handlowego, które w ramach swojej działalności gospodarczej oferują na wolnym rynku szkolenia komercyjne, reklamowane w Internecie, w mediach elektronicznych, w czasopismach prawniczych jako szczególnie atrakcyjne ze względu na udział sędziów jako szkółących (wykładowców) – jako podważające zaufanie do bezstronności sędziego i niezależności sądów oraz wzbudzające zastrzeżenia co do związków sędziego ekonomicznych z podmiotami prywatnymi. KRS sygnalizowała ponadto potrzebę odpowiedniego uregulowania – w porozumieniu z Krajową Radą Sądownictwa – wykonywania przez sędziów dodatkowych obowiązków wykładowców Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, a także racjonalnego wprowadzenia w życie przepisów Prawa o ustroju sądów powszechnych dotyczących możliwości łączenia przez sędziów wykonywania obowiązków służbowych w sądzie oraz obowiązków dydaktycznych w Krajowej Szkole⁴¹⁵.

W stanowisku z dnia 11 stycznia 2019 r. dotyczącym realizacji budżetu sądów powszechnych na rok 2019 i planu budżetu sądów powszechnych na 2020 rok, KRS sygnalizowała konieczność szybkiego i skutecznego rozwiązania problemu dysproporcji wzrostu wynagrodzeń pracowników sądów. Nierówny procentowy wzrost wynagrodzeń powoduje złą atmosferę pracy, napięcia społeczne oraz utrudnia lub wręcz uniemożliwia wykonywanie przez sądy podstawowego zadania – sprawowania wymiaru sprawiedliwości⁴¹⁶. W opinii z dnia 12 stycznia 2017 r. w przedmiocie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, KRS informowała, że nie jest zasadne nakładanie na sąd rejestrowy obowiązku informowania ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego o dacie doręczenia postanowienia, gdyż zdarzenie to co do zasady nie prowadzi do zmiany danych zawartych w Krajowym Rejestrze Sądowym i jest jedynie jedną z szeregu informacji umożliwiających sądowi rejestrowemu stwierdzenie prawomocności wydanego postanowienia⁴¹⁷.

⁴¹⁵ Stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 8 maja 2015 r., nr WO 401-8/15.

⁴¹⁶ Stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 11 stycznia 2019 r., nr WO 401-2/19, dot. WO 078-31/18.

⁴¹⁷ Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 12 stycznia 2017 r., nr WO 020-1/17, druk sejmowy nr 1180.

7.6. Kompetencje sygnalizacyjne Najwyższej Izby Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli, jako naczelny, niezależny od władzy wykonawczej organ kontroli państwowej, ocenia funkcjonowanie państwa i gospodarowanie środkami publicznymi (art. 202-2013 Konstytucji RP). Prócz **corocznego sprawozdania ze swojej działalności**, analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów, przedkłada Sejmowi również **informacje o wynikach kontroli, wnioski i wystąpienia**.

Obowiązek przedstawienia sprawozdania wynika z określonej w art. 202 ust. 2 Konstytucji RP podległej Sejmowi, roli Najwyższej Izby Kontroli. Zatwierdzone przez Kolegium NIK sprawozdanie, Prezes NIK przedkłada Marszałkowi Sejmu. W przypadku Najwyższej Izby Kontroli, Sejm już nie tylko *zapoznaje się* ze sprawozdaniem, ale je *rozpatruje* – zgodnie z art. 126 ust. 5 Regulaminu Sejmu, rozpatrzenie przez Sejm sprawozdania nie może nastąpić później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jego doręczenia posłom. Przed rozpatrzeniem sprawozdania, Prezydium Sejmu przekazuje je do zaopiniowania Komisji do Spraw Kontroli Państwowej oraz może przestać je do ustosunkowania się właściwym komisjom sejmowym. ewentualnie innym właściwym komisjom sejmowym (art. 126 ust. 4 Regulaminu Sejmu). Zaopiniowanie przez komisje sejmowe coroczne sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli prezentowane jest przez Prezesa NIK na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Sprawozdanie to może być przedmiotem debaty sejmowej, zaś Prezes NIK udziela stosownych wyjaśnień.

W rocznym sprawozdaniu z działalności NIK, przygotowywanym na podstawie wyników pracy wszystkich jednostek organizacyjnych Izby, *najwięcej miejsca poświęca się działalności kontrolnej. Trzon sprawozdania zajmuje analiza stanu państwa stworzona na podstawie ustaleń kontroli NIK. Publikowane są też ważniejsze efekty kontroli - zarówno te finansowe, legislacyjne, jak i naprawcze, wynikające z realizacji wniosków pokontrolnych przez jednostki kontrolowane. Odrębne podrozdziały poświęcone są planowi pracy i jego realizacji, współpracy z Sejmem RP, upublicznianiu informacji o działalności NIK oraz załatwianiu skarg i wniosków itd.*⁴¹⁸

⁴¹⁸ Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli z lat 1997-2017, dostępne są na stronie internetowej NIK pod adresem: <https://www.nik.gov.pl/o-nik/sprawozdania-z-dzialalnosci-nik/> (dostęp na dzień 31.05.2019).

Celem przykładu, w Sprawozdaniu z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2017 roku, w części poświęconej działalności kontrolnej, omówiono rezultaty kontroli NIK. Uwzględniono przy tym stan realizacji wniosków pokontrolnych, propozycje zmian legislacyjnych – wnioski *de lege ferenda*, finansowe rezultaty kontroli, współpracę z organami powołanymi do ścigania przestępstw, wykroczeń lub innych czynów, za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa, jak również kwestie oddziaływania NIK na stan przestrzegania dyscypliny finansów publicznych (przez kierowanie zawiadomień w sprawach dotyczących naruszenia tej dyscypliny)⁴¹⁹. Pozostałe rozdziały poświęcono m.in. ogólnym informacjom o Najwyższej Izby Kontroli, współpracy NIK z Sejmem i innymi podmiotami krajowymi oraz współpracy NIK z partnerami zagranicznymi, jak również realizacji zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz aktywności NIK w kontaktach z interesariuszami zewnętrznymi⁴²⁰.

Mając powyższe okoliczności na uwadze, można wyprowadzić wniosek o nadaniu corocznemu sprawozdaniu z działalności Najwyższej Izby Kontroli charakteru sygnalizacji *sensu largo*. Z kolei przedkładane Sejmowi przez Najwyższą Izbę Kontroli informacje o wynikach kontroli, wnioski i wystąpienia, ukształtowane są jako kompetencje sygnalizacyjna *sensu stricto*. Art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴²¹ doprecyzowuje, że przedstawiane Sejmowi **informacje o wynikach kontroli** uwzględniają zarówno informacje o wynikach kontroli zleconych przez Sejm lub jego organy, jak i kontroli przeprowadzonych na wniosek Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów, a także innych ważniejszych kontroli (pkt 3 i 4). *Informacje te dają Sejmowi obraz działalności kontrolowanych podmiotów i jej ocenę przez pryzmat konstytucyjnych kryteriów kontroli*⁴²². Najwyższa Izba Kontroli przedkłada także Sejmowi **wnioski w sprawie rozpatrzenia przez Sejm określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne**, jak również **analizę wykorzystania wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa** (art. 7 ust. 1 pkt 5 i 6a ustawy o NIK). *Ustawa nie precyzuje, o jakie chodzi kwestie, pozostawiając każdorazowo wybór - co*

⁴¹⁹ Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2017 roku, s. 87-114.

⁴²⁰ Tamże.

⁴²¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489.

⁴²² M. Sosnowska-Łozińska, Najwyższa Izba Kontroli a władza ustawodawcza [w:] System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2005, Lex.

zasługuje na uwagę Sejmu ze względu na sytuację zagrożenia dla prawidłowego funkcjonowania państwa - Kolegium NIK⁴²³.

*Wnioski mają zwracać uwagę Sejmowi na zagrożenia dla prawidłowego funkcjonowania państwa, które zostały dostrzeżone podczas przeprowadzonych kontroli, wystąpienia natomiast mogą zawierać zarzuty wobec osób piastujących określone urzędy⁴²⁴. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli ma obowiązek przedstawiać Sejmowi **wystąpienia zawierające wynikające z kontroli zarzuty**, dotyczące działalności osób wchodzących w skład Rady Ministrów, kierujących urzędami centralnymi, Prezesa Narodowego Banku Polskiego i osób kierujących szeregiem instytucji: Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa, Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego oraz Państwowej Inspekcji Pracy. Wystąpienia NIK zawierające wynikające z kontroli zarzuty dotyczą *najwyższych funkcjonariuszy państwowych, którzy w ocenie Izby dopuścili się rażących zaniedbań lub nagannej beczynności. Katalog ten obejmuje także osoby objęte zakresem odpowiedzialności konstytucyjnej. W takim przypadku materiały NIK mogą stanowić podstawę uruchomienia odpowiedniej procedury pociągania do takiej odpowiedzialności⁴²⁵.**

Sygnalizacja *sensu stricto* Najwyższej Izby Kontroli – dokonana w postaci informacji o wynikach kontroli, wniosku czy wystąpienia – jest w stanie doprowadzić do uszczelnienia przez Sejm systemu prawnego, skutkując wyeliminowaniem, zauważonych podczas kontroli, nieprawidłowości. *NIK wskazuje ewentualne rozwiązania mające na celu naprawę wadliwych mechanizmów. Pokazuje, w jakich obszarach państwo działa dobrze, a gdzie potrzebne są usprawnienia. Część tych usprawnień wprowadzana jest już w trakcie kontroli lub bezpośrednio po ich zakończeniu. Jeśli powstałe nieprawidłowości wynikają z luki prawnej*

⁴²³ M. Sosnowska-Łozińska, Najwyższa Izba Kontroli a władza ustawodawcza, op. cit.

⁴²⁴ M. Haczkowska, Komentarz do art. 204 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, M. Haczkowska, op. cit.

⁴²⁵ M. Sosnowska-Łozińska, Najwyższa Izba Kontroli a władza ustawodawcza, op. cit.

*bądź niejasności w przepisach prawa, Izba składa wnioski, w których postuluje wprowadzenie zmian mających na celu poprawę jakości stanowionego prawa (wnioski de lege ferenda). Gdy kontrolerzy natrafiają na przestępstwo lub zaniedbanie, zawiadamiają prokuraturę lub inne organy ścigania*⁴²⁶.

Zgodnie z Regulaminem Sejmu, sprawozdania z wyników kontroli zleconych przez Sejm i jego organy (Marszałka Sejmu, Prezydium Sejmu, komisje sejmowe) oraz przeprowadzonych na wniosek Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów, a także informacje o wynikach innych kontroli, analizy wykorzystania wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa oraz wnioski w sprawie rozpatrzenia przez Sejm lub jego organy określonych problemów społeczno-gospodarczych i organizacyjno-prawnych związanych z działalnością organów administracji państwowej, Prezes Najwyższej Izby Kontroli przedstawia Prezydium Sejmu (art. 126 ust. 1). Sprawozdania i informacje o wynikach kontroli oraz analizy wykorzystania wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa, Marszałek Sejmu kieruje do Komisji do Spraw Kontroli Państwowej i do właściwych komisji sejmowych (art. 126 ust. 3 Regulaminu Sejmu). Natomiast na podstawie art. 126 ust. 2 Regulaminu Sejmu, wnioski w sprawie rozpatrzenia przez Sejm lub jego organy określonych problemów społeczno-gospodarczych i organizacyjno-prawnych związanych z działalnością organów administracji państwowej Prezydium Sejmu, po zasięgnięciu opinii Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, rozpatruje, i decyduje o nadaniu im dalszego biegu.

7.7. Kompetencje sygnalizacyjne Narodowego Banku Polskiego

Charakter sygnalizacji *sensu largo* może mieć także roczne **sprawozdanie z działalności Narodowego Banku Polskiego**, przedstawiane przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego Sejmowi w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego na podstawie art. 70 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim. Narodowemu Bankowi Polskiemu art. 227 ust. 1 Konstytucji RP przyznaje status centralnego banku państwa, któremu przysługuje wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania

⁴²⁶ Kontrole NIK, dostępne na stronie internetowej NIK pod adresem: <https://www.nik.gov.pl/kontrole/informacje-podstawowe-kontrole/> (dostęp na dzień 31.05.2019).

i realizowania polityki pieniężnej. NBP odpowiada również za wartość polskiego pieniądza. Roczne sprawozdanie z działalności uchwała Zarząd NBP, a zatwierdza Rada Polityki Pieniężnej (art. 12 ust. 2 pkt 4 ustawy o NBP). Sejm zapoznaje się z rocznym sprawozdaniem Prezesa Narodowego Banku Polskiego z działalności Narodowego Banku Polskiego, które stanowi przedmiot obrad na posiedzeniu plenarnym (art. 124 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 169 ust. 2 pkt 14d Regulaminu Sejmu).

Analiza poszczególnych sprawozdań z działalności NBP pozwala wyprowadzić wnioski, że zawierają one informacje na temat funkcjonowania organów NBP, polityki pieniężnej, działań na rzecz stabilności systemu finansowego, działalności emisyjnej, zarządzania rezerwami dewizowymi, działalności dewizowej, działań na rzecz systemu płatniczego, obsługi Skarbu Państwa, działalności analityczno-badawczej, działalności statystycznej, działalności edukacyjnej i informacyjnej, działalności legislacyjnej, współpracy międzynarodowej, działalności wewnętrznej oraz skrócone sprawozdanie finansowe NBP wraz z opinią niezależnego biegłego rewidenta⁴²⁷.

W przedstawianych w poszczególnych latach sprawozdaniach NBP przedstawia realizację jej ustawowych zadań, bardzo rzadko jednak sygnalizuje w nich zauważone w toku swojej działalności nieprawidłowości. Przykładowo, w Sprawozdaniu z działalności Narodowego Banku Polskiego w 2016 roku, Prezes NBP informował Sejm o przypadkach nieutrzymania wymaganego poziomu rezerwy obowiązkowej oraz ich przyczynach, którymi były błędy rachunkowe oraz problemy techniczne związane z wewnętrznymi systemami informatycznymi podmiotów rezerwy⁴²⁸. NBP informował także o problemie dużego udziału kredytów walutowych w portfelach banków oraz niekorzystnych tendencji w sektorze bankowym, wpływających na obniżenie zyskowności i odporności banków, a także rosnącej niepewności zarówno w wymiarze krajowym (ryzyko regulacyjne), jak i w otoczeniu zewnętrznym gospodarki, zwłaszcza w krajach Unii Europejskiej⁴²⁹.

⁴²⁷ Sprawozdania z działalności Narodowego Banku Polskiego z lat 2000-2017 dostępne są na stronie internetowej NBP pod adresem: https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/publikacje/sprawozdanie_z_dzialalnosci_nbp/sprawozdanie_dzialalnosc.html (dostęp na dzień: 31.05.2019).

⁴²⁸ Sprawozdanie z działalności Narodowego Banku Polskiego w 2016 roku, Warszawa 2017, s. 26.

⁴²⁹ Tamże, s. 31.

Charakter sygnalizacji *sensu stricto* mogą mieć przedstawiane przez Narodowy Bank Polski dokumenty w ramach współpracy z organami władzy państwowej. Zgodnie z art. 21 ustawy o NBP, w wykonaniu swoich zadań Narodowy Bank Polski współdziała z właściwymi organami państwa w kształtowaniu i realizacji polityki gospodarczej państwa, dążąc przy tym do zapewnienia należytej realizacji założeń polityki pieniężnej. Nałożony na NBP obowiązek współpracy, realizowany jest w szczególności poprzez **przekazywanie organom państwa założeń polityki pieniężnej oraz informacji dotyczących realizacji polityki pieniężnej i sytuacji w systemie bankowym** (art. 21 pkt 1 ustawy o NBP). Celem przykładu, w założeniach polityki pieniężnej na rok 2019, Rada Polityki Pieniężnej sygnalizowała, że na podstawie dostępnych prognoz w 2019 r. sytuacja gospodarcza na świecie pozostanie korzystna, choć tempo wzrostu aktywności w otoczeniu polskiej gospodarki będzie najprawdopodobniej nieco niższe niż w bieżącym roku⁴³⁰.

W ramach współpracy z właściwymi organami państwa, na podstawie art. 21 pkt 3 i 4 ustawy o NBP, Narodowy Bank Polski **opiniuje także, projekty aktów normatywnych zakresu polityki gospodarczej oraz dotyczących działalności banków i mających znaczenie dla systemu bankowego**. W wykonaniu przedmiotowej normy, w toku prac ustawodawczych Narodowy Bank Polski przedstawił swoje stanowisko z dnia 10 lipca 2017 r. w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa, ustawy o finansach publicznych oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (druk sejmowy nr 1677), w którym zasygnalizował Sejmowi potrzebę wprowadzenia zmian techniczno-legislacyjnych, mających na celu uporządkowanie i ujednolicenie proponowanych przepisów (np. skreślenie wyrazu *państwowy* w odniesieniu do długu Skarbu Państwa czy skorygowanie oznaczenia dodawanych jednostek redakcyjnych)⁴³¹.

Ponadto, w ramach współpracy z władzą ustawodawczą, zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy o NBP, Prezes NBP i inni przedstawiciele organów NBP – Rady Polityki Pieniężnej oraz Zarządu NBP – są obowiązani **do przedstawienia informacji i udzielenia wyjaśnień dotyczących polityki pieniężnej i działalności NBP** przed Sejmem i Senatem oraz ich komisjami.

⁴³⁰ Założenia polityki pieniężnej na rok 2019, Warszawa 2018, s. 10.

⁴³¹ Stanowisko Narodowego Banku Polskiego z dnia 10 lipca 2017 r., sygn. DP-IV-MJ-024-402/17.

7.8. Kompetencje sygnalizacyjne Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

Art. 213 ust. 1 Konstytucji RP powołuje Krajową Radę Radiofonii i Telewizji do stania na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji precyzuje, że Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji – jako organ państwowy właściwy w sprawach radiofonii i telewizji, stoi na straży wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności dostawców usług medialnych i interesów odbiorców oraz zapewnia otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji (art. 5 i 6 ust. 1). *Zadania KRRiT stanowią konsekwencję roli, jaką spełnia radiofonia i telewizja*⁴³², które to art. 1 ust. 1 i 1a ustawy o radiofonii i telewizji określają jako: dostarczanie informacji, udostępnianie dóbr kultury i sztuki, ułatwianie korzystania z oświaty, sportu i dorobku nauki, upowszechnianie edukacji obywatelskiej, dostarczanie rozrywki oraz popieranie krajowej twórczości audiowizualnej – realizowane przez dostarczanie usług medialnych.

Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji powierzono szereg zadań organizacyjnych wobec rynku mediów, przede wszystkim projektowania kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji (w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów) oraz określania warunków prowadzenia działalności przez dostawców usług medialnych. Rada podejmuje rozstrzygnięcia w sprawach koncesji na rozpowszechnianie programów, wpisu do rejestru programów oraz prowadzenia tego rejestru, uznaje za nadawcę społecznego lub odbiera ten status, ustala także wysokość opłat za udzielenie koncesji oraz wpis do rejestru oraz wysokość opłat abonamentowych. W ramach kontroli rynku mediów w Polsce, KRRiT powierzono zadanie sprawowania kontroli działalności dostawców usług medialnych, organizowania badań treści i odbioru usług medialnych, prowadzenia monitoringu rynku audiowizualnych usług medialnych na żądanie w celu ustalenia kręgu podmiotów dostarczających audiowizualne usługi medialne na żądanie oraz oceny wykonania obowiązków wynikających z ustawy przez te podmioty, a także opiniowania projektów aktów prawnych oraz umów międzynarodowych dotyczących radiofonii i telewizji lub audiowizualnych usług medialnych na żądanie.

⁴³² Komentarz do art. 212 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, W. Skrzydło, op. cit.

Do zadań Rady należy również organizowanie i inicjowanie współpracy z zagranicą w dziedzinie radiofonii i telewizji, w tym współpracy z organami regulacyjnymi państw członkowskich Unii Europejskiej, właściwymi w sprawach usług medialnych, a także współpraca z właściwymi organizacjami i instytucjami w zakresie ochrony praw autorskich, praw wykonawców, praw producentów oraz dostawców usług medialnych. W ramach działań edukacyjnych Rada ma za zadanie inicjować postęp naukowo-techniczny i kształcenie kadr w dziedzinie radiofonii i telewizji, inicjować i wspierać samoregulację i współregulację w zakresie dostarczania usług medialnych, a także upowszechniać umiejętności świadomego korzystania z mediów (edukacji medialnej) oraz współpracować z innymi organami państwowymi, organizacjami pozarządowymi i innymi instytucjami w zakresie edukacji medialnej.

Przez pryzmat określonych wyżej zadań, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji ma realizować nałożone na nią obowiązki informacyjne wobec najważniejszych organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, Rada przedstawia corocznie do końca maja danego roku kalendarzowego Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi RP **sprawozdanie ze swojej działalności za rok kalendarzowy poprzedzający oraz informację o podstawowych problemach radiofonii i telewizji**. *Obowiązek składania przez KRRiT corocznych sprawozdań Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi jest wyraźnym dowodem zależności Krajowej Rady od tych instytucji. Podmioty uprawnione do otrzymania sprawozdań są jednocześnie tymi, które powołują członków KRRiT*⁴³³. Świadczy o tym fakt, że Sejm i Senat mogą przyjąć lub odrzucić coroczne sprawozdanie KRRiT w drodze uchwały, z tym że uchwała o przyjęciu sprawozdania może zawierać uwagi i zastrzeżenia, a w wypadku podjęcia uchwał o odrzuceniu sprawozdania zarówno przez Sejm, jak i przez Senat, kadencja wszystkich członków Krajowej Rady wygasa w ciągu 14 dni, o ile okoliczność tę potwierdzi Prezydent RP.

Ponieważ ustawodawca nie wskazuje przy tym żadnych merytorycznych przesłanek, od których zależy wydanie pozytywnej, bądź negatywnej oceny sprawozdania, a także brak obowiązku uzasadnienia negatywnej oceny, stanowisko parlamentu w tej sprawie jest

⁴³³ Komentarz do art. 12, teza 1 [w:] Radiofonia i telewizja. Komentarz, J. Sobczak, Kraków 2001, Lex.

decyzją polityczną i uznaniową⁴³⁴. *Obowiązek corocznego przedstawiania przez Krajową Radę sprawozdania ze swej działalności oraz procedura przyjmowania bądź odrzucania tego sprawozdania i ewentualnego wygaśnięcia kadencji członków Krajowej Rady stanowi wyraz odpowiedzialności politycznej Krajowej Rady przed organami, które powołują poszczególnych jej członków*⁴³⁵.

Procedurę rozpatrywania przez Sejm przedstawionego przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji sprawozdania z jej działalności oraz informacji o podstawowych problemach radiofonii i telewizji przewiduje art. 125 Regulaminu Sejmu. Sprawozdanie i informacje doręcza się posłom i przesyła do komisji. W ciągu 3 miesięcy od ich doręczenia Sejm musi je rozpatrzyć. Po rozpatrzeniu w komisji sejmowej, przedstawia ona Sejmowi projekt uchwały o przyjęciu lub odrzuceniu sprawozdania oraz projekt uchwały o przyjęciu lub odrzuceniu informacji – na podstawie których Sejm podejmuje odpowiednią uchwałę, która może zawierać uwagi i zastrzeżenia. Co więcej, Sejm rozstrzyga o sposobie wykorzystania wniosków wynikających ze sprawozdania i z informacji, a w razie potrzeby kieruje te wnioski do właściwych komisji. Z kolei art. 85g Regulaminu Senatu przewiduje przesłanie sprawozdania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z jej działalności wraz z informacją o podstawowych problemach radiofonii i telewizji do właściwej komisji, która po jego rozpatrzeniu przedstawia Senatowi projekt uchwały o przyjęciu sprawozdania, która może zawierać uwagi i zastrzeżenia, bądź odrzuceniu sprawozdania – na podstawie której, Senat podejmuje ostateczną uchwałę.

Z brzmienia ustawy nie wynika, czy informacja o podstawowych problemach radiofonii i telewizji ma być częścią sprawozdania z działalności KRRiT, czy stanowić osobny dokument, ale w praktyce są one przedstawiane w dwóch odrębnych dokumentach⁴³⁶. Trudno rozstrzygnąć czy uprawnienia parlamentu i Prezydenta wobec informacji KRRiT są analogiczne, jak w przypadku sprawozdania, gdyż praktyka parlamentarna obu izb jest

⁴³⁴ Komentarz do art. 12, teza 5 [w:] Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz, E. Czarny-Drożdżejko, Warszawa 2014, Lex; R. Chruściak, Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jako forma odpowiedzialności politycznej, Przegląd Sejmowy 2008, nr 1, s. 29-44.

⁴³⁵ S. Piątek, Komentarz do art. 12, teza 1 [w:] Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz, S. Piątek, W. Dziomdziora, K. Wojciechowski (red.), Warszawa 2014, Legalis.

⁴³⁶ Sprawozdania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności i Informacje o podstawowych problemach radiofonii i telewizji z lat 1994-2017, dostępne są na stronie internetowej KRRiT pod adresem: <http://www.krrit.gov.pl/krrit/sprawozdania/> (dostęp na dzień 31.05.2019).

zupełnie odmienna. Sejm rości sobie prawo do rozpatrzenia informacji o podstawowych problemach radiofonii i telewizji i ewentualnego jej przyjęcia lub odrzucenia w drodze głosowania. Natomiast Senat jedynie zapoznaje się z informacją KRRiT o podstawowych problemach radiofonii i telewizji i przyjmuje ją do wiadomości.

W sprawozdaniach winny znaleźć się dane o działalności Krajowej Rady (...) sprawozdanie powinno być w miarę zwięzłym dokumentem, w którym zostaną przedstawione główne wątki działalności KRRiT, scharakteryzowane treści aktów normatywnych i decyzji administracyjnych. Winny też w sprawozdaniach tych znaleźć się wnioski i postulaty de lege ferenda. Do istotnych elementów sprawozdań wypada także zaliczyć kwestie natury finansowej⁴³⁷. W praktyce, coroczne sprawozdania, po przedstawieniu danych liczbowych, zawierają opracowanie dotyczące głównych celów według strategii regulacyjnej KRRiT i ich realizację w danym roku. Uwzględniają także omówienie udziału KRRiT w tworzeniu prawa, programów rozpowszechnianych i rozprowadzanych oraz usługi vod, kwestii kontroli nadawców, a także nadzoru regulacyjnego i finansowania mediów publicznych, orzecznictwa sądowego, prac w instytucjach i organizacjach międzynarodowych, a także relacji społecznych i działalności informacyjno-edukacyjnej⁴³⁸.

Analiza przedstawianych w ostatnich latach informacji o podstawowych problemach radiofonii i telewizji pokazuje, że zawierają one przede wszystkim omówienie kierunków rozwoju rynku mediów audiowizualnych, z uwzględnieniem czasu i sposobu korzystania z mediów audiowizualnych – telewizji, serwisów wideo, radiofonii, cyfrowego rynku audio – a także kwestii rozwoju rynku reklamy i rozwoju rynku usług płatnych. Ponadto coroczne informacje KRRiT poruszają problematykę sytuacji finansowej na rynku mediów audiowizualnych i popularności usług medialnych, z rozróżnieniem na kwestie związane z telewizją (wynikami finansowymi, widownią programów telewizyjnych, nową ofertą programową i popytem na usługi VoD) i radiofonią (wynikami finansowymi oraz audytorium

⁴³⁷ Komentarz do art. 12, teza 1 [w:] Radiofonia i telewizja. Komentarz, J. Sobczak, op. cit.

⁴³⁸ Zob. Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2017 roku, Warszawa 2018 r.; Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2015 roku, Warszawa 2016 r.; Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2013 roku, Warszawa 2014 r.

programów radiowych). W końcu, informacje Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji podejmują tematykę rynków otaczających – prasy, Internetu i telekomunikacji oraz kinematografii⁴³⁹.

Jak stwierdza sama Rada, *KRRiT zgodnie ze swoimi kompetencjami ma obowiązek odnoszenia się do zmian zachodzących na rynku audiowizualnym oraz identyfikowania pojawiających się problemów i zagrożeń*. Okazją do ich zaprezentowania są coroczne sprawozdania, których treściom nie można odmówić sygnalizacyjnego charakteru. Przykładowo, w 2013 r. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji sygnalizowała, stwierdzone w efekcie przeprowadzenia monitoringu programu TVP Polonia oraz oferty programowej w języku regionalnym, niewielki stopień udziału prezentowanych audycji przybliżających sytuację Polaków w największych ich skupiskach na świecie, prezentujących wkład Polski w rozwój Europy i świata oraz promujących walory turystyczne Polski oraz jej potencjał inwestycyjny⁴⁴⁰. W sprawozdaniu z 2014 r., Rada informowała np. o ujawnionych, w ramach monitoringu audycji publicystycznych i informacyjnych nadawców publicznych i komercyjnych przed wyborami do Parlamentu Europejskiego, niedostatecznej ilościowej reprezentacji kobiet wśród gości audycji – uczestniczek debaty publicznej (14% czasu prezentacji wszystkich gości)⁴⁴¹. W 2015 r. sygnalizowało m.in. problemem późnej, często nocnej pory emisji audycji z udogodnieniami dla osób z niepełnosprawnością sensoryczną, dostępnych w naziemnych programach telewizyjnych oraz potrzeby ustawowej regulacja zagadnień prawnoautorskich związanych z tworzeniem Biblioteki Cyfrowej Mediów Publicznych⁴⁴². W swoim sprawozdaniu za 2016 r. KRRiT *wyraża nadzieję, że znane od kilku lat problemy interpretacyjne regulujące zasady must carry/must offer zostaną uwzględnione w ramach wznowionych w bieżącym roku prac legislacyjnych dotyczących ustawy o radiofonii i telewizji*⁴⁴³. Poruszyła także problem negatywnego wpływu na młodszych widzów treści audycji przygotowanych w konwencji tzw. docudramy i potrzebę uczulenia rodziców na treści problematyczne wychowawczo w nich zawarte⁴⁴⁴. W 2017 r. sygnalizowano celowość

⁴³⁹ Zob. Informacja o podstawowych problemach radiofonii i telewizji w 2017 roku, Warszawa 2018 r.; Informacja o podstawowych problemach radiofonii i telewizji w 2015 roku, Warszawa 2016 r.; Informacja o podstawowych problemach radiofonii i telewizji w 2013 roku, Warszawa 2014 r.

⁴⁴⁰ Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2013 roku, op. cit., s. 52-53.

⁴⁴¹ Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2014 roku, Warszawa 2015 r., s. 49.

⁴⁴² Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2015 roku, op. cit., s. 32 i 84-85.

⁴⁴³ Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2016 roku, Warszawa 2017 r., s. 34.

⁴⁴⁴ Tamże, s. 48.

ograniczenia reklam piwa w mediach elektronicznych, zagrożenia związane z wykorzystywaniem wizerunku dzieci w reklamach oraz potrzebę poprawy jakości reklam suplementów diety, leków bez recepty, wyrobów medycznych i produktów leczniczych⁴⁴⁵.

Oczywiście przedstawiane przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji informacje o podstawowych problemach radiofonii i telewizji mają także charakter sygnalizacji *sensu largo*. W 2013 r. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji sygnalizowała przykładowo problem nielegalnego pobierania i oglądania filmów, co stanowi konkurencję dla repertuaru kinowego i jest dodatkowym zagrożeniem zarówno dla tradycyjnego jak i cyfrowego rynku audiowizualnego⁴⁴⁶. Informacja o podstawowych problemach radiofonii i telewizji w 2015 r. wskazywała m.in. na problem standardów funkcjonowania audytu mediowego i brak w pełni przejrzystych systemów wzajemnych rozliczeń w relacjach reklamodawca – dom mediowy – medium, czy też różnice w dostępie do Internetu między terenami wysoko zurbanizowanymi a terenami wiejskimi⁴⁴⁷. W 2016 r. apelowała o pilne rozwiązanie problemu rażącego niedofinansowania nadawców publicznych, co w związku z załamaniem się systemu abonamentowego, uniemożliwia realizację w wystarczającym stopniu misji mediów publicznych⁴⁴⁸. Rada wskazywała także, że problemy związane z pozyskaniem praw do reemisji programów w Internecie są istotną kwestią ograniczającą rozwój telewizji IPTV⁴⁴⁹. Natomiast w 2017 r. informowała o problemach koncentracji w sektorze mediów, powiązanych z przejęciami firm oraz zmianami własnościowymi⁴⁵⁰.

Niezależnie od obowiązku sprawozdawczego, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji przedstawia corocznie Prezesowi Rady Ministrów **informację o swojej działalności oraz o podstawowych problemach radiofonii i telewizji** (art. 12 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji). W praktyce Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji przedstawia Prezesowi Rady Ministrów tożsamą treściowo Informację o podstawowych problemach radiofonii i telewizji w danym roku, co przekazaną Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi. *W zasadzie są to te same dokumenty, gdyż każde sprawozdanie jest jednocześnie informacją*

⁴⁴⁵ Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2017 roku, op. cit., s. 36-41.

⁴⁴⁶ Informacja o podstawowych problemach radiofonii i telewizji w 2013 roku, op. cit., s. 65.

⁴⁴⁷ Informacja o podstawowych problemach radiofonii i telewizji w 2015 roku, op. cit., s. 9 i 77.

⁴⁴⁸ Informacja o podstawowych problemach radiofonii i telewizji w 2016 roku, Warszawa 2017 r., s. 7-8.

⁴⁴⁹ Tamże, s. 25.

⁴⁵⁰ Informacja o podstawowych problemach radiofonii i telewizji w 2017 roku, op. cit., s. 29.

o działalności. Istotne jest jedynie to, że w tym przypadku ustawodawca nie określił terminu przedłożenia obu dokumentów. Ponadto mają one jedynie charakter informacyjny, gdyż Prezesowi Rady Ministrów nie przysługują formalnie żadne kompetencje wobec Krajowej Rady. Może to jednak stanowić element kontroli i nacisków ze strony władzy wykonawczej⁴⁵¹. Ciekawe, że w praktyce, Przewodniczący KRRiT przedstawia premierowi także Sprawozdanie z działalności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Powyższa analiza świadczy o przyznaniu Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji możliwości sygnalizowania szerokiemu kręgowi organów władzy państwowej: Sejmowi, Senatowi, Prezydentowi RP oraz Prezesowi Rady Ministrów – zarówno w corocznych sprawozdaniach ze swojej działalności, jak również w informacjach o podstawowych problemach radiofonii i telewizji – o dostrzeżonych w toku swojej działalności nieprawościach związanych z sektorem radiofonii i telewizji.

7.9. Kompetencje sygnalizacyjne Rady Mediów Narodowych

Łącznie z corocznym sprawozdaniem składanym parlamentowi przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, Sejm i Senat rozpatrują także pisemną informację o działalności Rady Mediów Narodowych – zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych. Rada Mediów Narodowych została powołana w 2016 r., przede wszystkim jako organ właściwy w sprawach powoływania i odwoływania składów osobowych organów jednostek publicznej radiofonii i telewizji oraz Polskiej Agencji Prasowej (art. 2 ust. 1 ustawy o RMN). W jej skład wchodzi pięciu członków powoływanych na sześć lat, z których trzech członków wybiera Sejm, a dwóch członków powołuje Prezydent RP (art. 3 i 4 ustawy o RMN).

Ponadto Rada Mediów Narodowych wnioskuje do walnego zgromadzenia o zmianę statutów lub wyrażanie zgody na zmianę statutów spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz Polskiej Agencji Prasowej, wyraża zgodę na powoływanie dyrektorów oddziałów terenowych Telewizji Polskiej S.A. oraz na tworzenie przez spółki publicznej radiofonii i telewizji przedsiębiorców przewidzianych przepisami prawa, a także określa minimalny udział audycji tworzonych przez terenowe oddziały Spółki Telewizja Polska S.A. w programach

⁴⁵¹ Komentarz do art. 12, teza 1 [w:] Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz, E. Czarny-Drożdżewski, op. cit.

ogólnokrajowych (art. 29 ust. 1b, art. 30 ust. 3 i 5 oraz art. 32 ustawy o radiofonii i telewizji oraz art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 31 lipca 1997 r. o Polskiej Agencji Prasowej⁴⁵²).

Celem realizacji swoich zadań, Rada Mediów Narodowych została wyposażona w szereg uprawnień kontrolnych. Część z nich związana jest z dostępem do informacji związanych z działalnością spółek, analogiczne do kompetencji posiadanych przez rady nadzorcze spółek prawa handlowego (art. 12 ustawy o RMN). Zarządy spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz PAP S.A. są zobowiązane do cyklicznego przekazywania Radzie Mediów Narodowych dokumentów określonych w ustawie o radiofonii i telewizji, w ustawie o Polskiej Agencji Prasowej oraz w statutach. *Przekazywane informacje są udostępniane członkom Rady Mediów Narodowych. Służą one do oceny działalności organów spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz PAP S.A., co jest niezbędne do prawidłowego wykonywania kompetencji w zakresie powoływania i odwoływania członków tych organów*⁴⁵³. Rada Mediów Narodowych jest ponadto uprawniona do wglądu w sprawy spółki, uzyskując w tym zakresie takie same uprawnienia, jakie ustawa oraz statuty spółek przyznają radzie nadzorczej (art. 12 ustawy o RMN). Ponadto Członkowie Rady Mediów Narodowych mają prawo uczestniczyć w walnych zgromadzeniach spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz PAP S.A. (art. 29 ust. 1a ustawy o radiofonii i telewizji, art. 7 ust. 5 ustawy o Polskiej Agencji Prasowej).

Jednocześnie, na Radę Mediów Narodowych nałożono **obowiązek przedstawiania corocznie** do 31 marca Sejmowi, Senatowi, Prezydentowi RP, Prezesowi Rady Ministrów oraz Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji pisemnej **informacji o swojej działalności w poprzednim roku**, a także podania jej do publicznej wiadomości (art. 2 i art. 13 ust. 1 ustawy o RMN). Co ciekawe, zgodnie z art. 13 ust. 3 i 4 ustawy o RMN, organy władzy, którym Rada Mediów Narodowych składa przedmiotową informację, mogą zgłaszać do niej uwagi – do których Rada ma obowiązek się ustosunkować w ciągu 30 dni od dnia doręczenia Przewodniczącemu Rady odpowiednio przez Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów lub Przewodniczącego KRRiT. Każdy członek Rady może dołączyć do stanowiska Rady w tej sprawie zdanie odrębne.

⁴⁵² Dz. U. z 1997 r., poz. 687, z późn. zm.

⁴⁵³ Informacja o działalności Rady Mediów Narodowych w 2017 r., s. 14.

Rada Mediów Narodowych złożyła do tej pory trzy informacje o swojej działalności⁴⁵⁴. W informacjach z lat 2017 i 2018, po omówieniu swojego statusu ustrojowego, Rada Mediów Narodowych informuje o swojej działalności uchwałodawczej związanej przede wszystkim z kształtowaniem składów osobowych zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz Polskiej Agencji Prasowej S.A., wyrażaniem zgody na powoływanie dyrektorów oddziałów terenowych TVP S.A., a także powoływaniem rad programowych spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz Polskiej Agencji Prasowej S.A. Następnie, przedstawiono działania kontrolne podejmowane przez Radę Mediów Narodowych, tematyka jej posiedzeń, interwencje i inną korespondencję, a także koszty działalności Rady Mediów Narodowych⁴⁵⁵. Natomiast Informacja o działalności Rady Mediów Narodowych w 2016 r., prócz omówienia działalności i kosztów za tym idących w tym roku, zawierała opracowanie na temat mediów narodowych, sytuacji mediów publicznych za rządów PO-PSL, istoty nowo powstających mediów narodowych opisanej w tzw. dużej ustawie medialnej⁴⁵⁶.

Ich analiza pozwala zauważyć, że praktycznie nie zawierają one treści sygnalizujących adresatom informacji dostrzeżone w toku swojej działalności problemy związane z funkcjonowaniem publicznej radiofonii i telewizji oraz Polskiej Agencji Prasowej. Wyjątkowo, Rada Mediów Narodowych poinformowała adresatów, że *w ciągu całego roku 2017 Rada Mediów Narodowych nie otrzymała z TVP S.A. żadnych materiałów kierowanych do Zarządu lub Członków Zarządu w trakcie prowadzonego audytu lub kontroli*⁴⁵⁷, mimo nałożonego na ustawę obowiązku sprawozdawczego. Wartość sygnalizacyjną może mieć także informacja o niekorzystaniu przez członków Rady Mediów Narodowych z prawa do udziału w walnych zgromadzeniach, gdyż według interpretacji Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego prawo do uczestnictwa w walnych zgromadzeniach nie oznacza prawa do zabierania głosu, żądania wyjaśnień lub składania wniosków, ani nawet zapoznania się z materiałami rozpatrywanymi podczas walnego zgromadzenia. W związku z tym członkowie

⁴⁵⁴ Informacje o działalności Rady Mediów Narodowych z lat 2016-2018 są dostępne na stronie internetowej Sejmu pod adresem: http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/page.xsp/rmn_informacja (dostęp na dzień: 31.05.2019).

⁴⁵⁵ Zob. Informacja o działalności Rady Mediów Narodowych w 2018 r. oraz Informacja o działalności Rady Mediów Narodowych w 2017 r.

⁴⁵⁶ Zob. Informacja o działalności Rady Mediów Narodowych w 2016 r.

⁴⁵⁷ Informacja o działalności Rady Mediów Narodowych w 2017 r., s. 13.

Rady Mediów Narodowych w zasadzie nie korzystali z prawa do udziału w walnych zgromadzeniach⁴⁵⁸. Niemniej jednak, w ramach realizacji nałożonych obowiązków informacyjnych, Rada Mediów Narodowych może wykorzystywać coroczną informację celem przekazania treści sygnalizacyjnych, a w efekcie nadać corocznej informacji charakteru sygnalizacji *sensu largo*.

Regulamin Rady Mediów Narodowych przewiduje w swoim § 10 ust. 2 możliwość formułowania przez Radę niewiążących stanowisk, podejmowanych w formie uchwał⁴⁵⁹. Jak się wydaje, w wykonaniu tego uprawnienia, Rada Mediów Narodowych wydała w dniu 14 grudnia 2017 r. oświadczenie, w którym sygnalizuje łamanie przepisów Konstytucji RP i prawa prasowego, gwarantującego wolność mediów przez polityków Platformy Obywatelskiej, jej zwolenników i uczestników *protestów zwoływanych przez totalną opozycję*, poprzez ataki słowne i fizyczne wobec dziennikarzy, mające na celu *dyskredytować i zastraszyć dziennikarzy mediów publicznych*. Rada Mediów Narodowych wyraziła w przedmiotowym oświadczeniu *oburzenie wobec tych działań i ocenia, że są one drastycznym przejawem walki o podporządkowanie sobie mediów i konsekwentnie realizowaną, stanowiącą zagrożenie dla demokracji strategią polityczną*, apelując do uczestników życia publicznego w Polsce o stanowczy protest przeciw atakom wobec dziennikarzy.

W oświadczeniu Rady Mediów Narodowych z dnia 22 czerwca 2017 r., *Rada Mediów Narodowych z niepokojem odnotowuje ataki i agresywne zachowania polityków wobec dziennikarzy, w tym szczególnie Telewizji Polskiej*. Rada Mediów Narodowych oceniła że ataki te wpisują się w działania na rzecz ograniczenia wolności słowa i naruszają konstytucyjne gwarancje w tym zakresie, i wezwała przedstawicieli sił politycznych do poszanowania niezależności dziennikarskiej oraz powstrzymania się od stosowania języka i działań nacechowanych agresją. Z kolei w Apelu z dnia 26 kwietnia 2017 r. Rada Mediów Narodowych apeluje do zarządów spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz Polskiej Agencji Prasowej S.A. o niezatrudnianie byłych funkcjonariuszy, pracowników i współpracowników służb specjalnych PRL, a także o niepodejmowanie z nimi żadnej innej formy współpracy

⁴⁵⁸ Tamże, s. 31.

⁴⁵⁹ Regulamin Rady Mediów Narodowych jest dostępny na stronie internetowej Sejmu pod adresem: http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/page.xsp/rmn_regulamin (dostęp na dzień: 31.05.2019).

mającej wpływ na treść programu⁴⁶⁰. Można powyższemu stanowiskom przyznać walor sygnalizacji *sensu stricto*.

8. Kompetencje sygnalizacyjne sądów konstytucyjnych na świecie

Powierzenie polskiemu Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencji do sygnalizowania innym organom państwowym o stwierdzonych, w toku swojej głównej działalności orzeczniczej, problemach związanych z tworzeniem i wykonywaniem prawa jest raczej wyjątkowym rozwiązaniem ustrojowym. Możliwości sygnalizowania stwierdzonych nieprawidłowości kompetentnym do ich usunięcia organom nie powierzono **Trybunałowi Konstytucyjnemu Austrii** oraz **Sądowi Konstytucyjnemu Republiki Czeskiej**⁴⁶¹. Kompetencji sygnalizacyjnych nie ma także **Federalny Sąd Konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec** ani **francuska Rada Konstytucyjna**⁴⁶². Co ciekawe jednak – w kontekście rozważań na temat sygnalizacji – *Le Conseil constitutionnel* posiada **kompetencje doradcze** i wydaje opinię w sprawie stosowania art. 16 konstytucji, tj. w sprawie nieograniczonego pełnomocnictwa w okresie kryzysu oraz w sprawach późniejszych decyzji podjętych w tym trybie. Co istotne – Rada działa wyłącznie na oficjalny wniosek złożony przez głowę państwa. Ponadto rząd konsultuje się z radą w sprawie aktów odnoszących się do organizacji głosowania w wyborach prezydenckich oraz w referendum⁴⁶³.

Także **Włoski Sąd Konstytucyjny** (wł. *Corte costituzionale della Repubblica italiana*) współpracuje niekiedy z władzą ustawodawczą, wskazując, jak pewne kwestie powinny być uregulowane, by były zgodne z konstytucją. Co do zasady rozstrzyga w sprawach dotyczących zgodności z Konstytucją ustaw i aktów z mocą ustawy państwa i regionów, w sprawach sporów kompetencyjnych między władzami państwa, między państwem a regionami i między regionami, a także w sprawie oskarżenia wniesionego przeciwko Prezydentowi

⁴⁶⁰ Oświadczenia Rady Mediów Narodowych z dnia 14 grudnia 2017 r. i 22 czerwca 2017 r. oraz Apel Rady Mediów Narodowych z dnia 26 kwietnia 2017 r., dostępne są na stronie internetowej Sejmu, w zakładce Rada Mediów Narodowych. Komunikaty, pod adresem:

http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/page.xsp/rmn_komunikaty (dostęp na dzień: 31.05.2019).

⁴⁶¹ Zob. art. 89 Federalnej Ustawy Konstytucyjnej Republiki Austrii z dnia 1 października 1920 r.; art. 87 § 1 i 2 Konstytucji Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992; zob. też. S. Grabowska, *Sądy konstytucyjne...*, op. cit., s. 13-24 oraz 45-63.

⁴⁶² S. Grabowska, *Sądy konstytucyjne...*, op. cit., s. 109-119.

⁴⁶³ Zob. M. Granat, K. Wojtyczek (red.), *50 lat Konstytucji V Republiki Francuskiej. Związki konstytucjonalizmu francuskiego i polskiego*, Warszawa 2011.

Republiki na mocy przepisu Konstytucji⁴⁶⁴. W przypadku, gdy orzeczenie o niekonstytucyjności dotyczy tylko części aktu prawnego, w celu zmniejszenia ryzyka *legislacyjnej próżni*, sąd konstytucyjny często dokładnie opisuje w uzasadnieniu swojego wyroku fragment uchylanego z systemu prawa aktu prawnego, a niekiedy nawet określa brzmienie przepisu, który go zastąpi, opierając się (wnioskując) z brzmienia samej Konstytucji albo prawa szczebla krajowego. Wydaje się, że można je uznać za zawierane w uzasadnieniach wyroków sygnalizacje punktowe, w których sąd konstytucyjny wskazuje konieczność dokonania zmian legislacyjnych w systemie prawa, określając przy tym dokładnie ich zakres i kierunek.

Na marginesie można zaznaczyć, że stosowanie powyższych metod spowodowało, że we włoskiej nauce prawa często mówi się o *manipulacyjnych* lub *addytywnych* orzeczeniach, w tym sensie, że Sąd Konstytucyjny w pewien sposób przepisuje prawo lub dodaje do niego nowe elementy – choć zawsze zaczerpniętego z Konstytucji lub z innych przepisów prawa krajowego – celem uczynienia go kompatybilnym z Konstytucją⁴⁶⁵.

W ramach analizy prawnoporównawczej należy też wspomnieć, że do 1996 r., **Sąd Konstytucyjny Białorusi** był upoważniony do przedstawiania wiążących wniosków Radzie Najwyższej *o potrzebie wprowadzenia zmian i uzupełnień do konstytucji oraz o potrzebie uchwalenia ustawy bądź nowelizacji ustawy*⁴⁶⁶, które parlament miał obowiązek rozpatrzyć. *Obecnie jest on jedynie uprawniony do przedstawiania wniosków* – prezydentowi, każdej z izb parlamentarnych (Izbie Reprezentantów oraz Radzie Republiki) oraz *do innych organów państwowych – o potrzebie wypełnienia luk w obowiązującym prawie*⁴⁶⁷. Zdecydowanie dalej idące niż kompetencje sygnalizacyjne, uprawnienie sądu konstytucyjnego do inicjowania ustawodawstwa to także wyjątek. *W chwili obecnej inicjatywę ustawodawczą posiada jedynie Sąd Konstytucyjny Federacji Rosyjskiej* w sprawach należących do jego jurysdykcji,

⁴⁶⁴ Zob. art. 134 Konstytucji Republiki Włoskiej z dnia 27 grudnia 1947 r.

⁴⁶⁵ The Italian Constitutional Court, Rzym 2017, s. 32, opracowanie dostępne na stronie internetowej Włoskiego Sądu Konstytucyjnego pod adresem: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/The_Italian_Constitutional_Court.pdf (dostęp na dzień: 31.05.2019).

⁴⁶⁶ A. M. Ludwikowska, Sądownictwo konstytucyjne..., op. cit., s. 181.

⁴⁶⁷ Art. 116 Konstytucji Republiki Białorusi z dnia 15 marca 1994 r. ze zmianami i uzupełnieniami wprowadzonymi dnia 24 listopada 1996 r. oraz dnia 17 października 2004 r., tekst dostępny w jęz. angielskim na stronie internetowej Narodowego Prawnego Portalu Internetowego Republiki Białorusi, <http://law.by/> (dostęp na dzień: 31.05.2019); A. M. Ludwikowska, Sądownictwo konstytucyjne..., op. cit., s. 181.

*gdy brak konkretnego uregulowania w systemie prawnym powoduje niemożność spełnienia wymogów konstytucyjnych, np. praw przyznanych obywatelom*⁴⁶⁸.

Tworzenie sądów konstytucyjnych, na bazie francuskiego modelu kontroli abstrakcyjnej bądź niemieckiego modelu kontroli konkretnej, stanowiło naturalną konsekwencję ustanawiania rządów konstytucyjnych w państwach byłego bloku komunistycznego w latach pięćdziesiątych XX wieku. Trudno nie zgodzić się, że *jest rzeczą prawdopodobną, że w państwach przechodzących transformację ustrojową, nowo powstające akty prawne często znajdują się w sprzeczności bądź nie obejmują przedmiotu regulacji w sposób wyczerpujący. Nawet nowe konstytucje nierzadko zawierają nieścisłości, bądź nie regulują całkowicie pewnych kwestii. Powstaje wówczas problem luk w prawie*⁴⁶⁹. Wydawałoby się więc, że równie naturalnym rozwiązaniem jest powierzenie nowotworzonym sądom konstytucyjnym możliwości niewiążącego dla adresata sygnalizowania nieprawidłowości związanych z tworzeniem i wykonywaniem prawa.

Jednak poza **węgierskim Sądem Konstytucyjnym** (węg. *Alkotmánybíróság*), kontrolującym zgodność prawa węgierskiego z konstytucją oraz chroniącego zapewnione w niej prawa fundamentalne, *kraje Europy Środkowo-Wschodniej nie powierzają sądom konstytucyjnym kompetencji do sygnalizowania luk w prawie*⁴⁷⁰. Sygnalizowanie luk w prawie parlamentowi jest istotną kompetencją sądu węgierskiego, i – jak zauważa dr Anna Ludwikowska – *nie sposób nie zauważyć pozytywnego wpływu tej działalności na stan prawny w państwie. Dzięki wnioskowi Sądu węgierskiego kierowanemu do parlamentu, doszło do uchwalenia wielu koniecznych ustaw*⁴⁷¹. Wymienia tutaj regulację dotyczącą praw mniejszości narodowych oraz odszkodowań dla ludności żydowskiej.

Trzeba przy tym zaznaczyć, że *trybunał węgierski posiada o tyle silniejsze uprawnienia w zakresie sygnalizowania luk w prawie od uprawnień trybunału polskiego, że może on stwierdzić, że w rezultacie uchybień ustawodawcy pojawiły się pęknięcia w systemie prawa naruszające jego konstytucyjność*⁴⁷². Zaniechanie ustawodawcze, które prowadzi do naruszenia ustawy zasadniczej, występuje, gdy prawodawca nie wykonuje zadania

⁴⁶⁸ A. M. Ludwikowska, *Sądownictwo konstytucyjne...*, op. cit., s. 180.

⁴⁶⁹ Tamże, s. 176.

⁴⁷⁰ Tamże, s. 177.

⁴⁷¹ Tamże, s. 178.

⁴⁷² Tamże, s. 177-178.

wynikającego z traktatu międzynarodowego, lub nie przyjęto regulacji prawnej, pomimo faktu, że taki obowiązek prawodawcy wynikał z wyraźnego zobowiązania zawartego w akcie prawnym lub też zasadnicza treść regulacji prawnej, której obowiązek wydania wynika z ustawy zasadniczej, jest niekompletna⁴⁷³. Tym samym *sąd węgierski jest jedynym z sądów konstytucyjnych w Europie Środkowo-Wschodniej, który może badać nie tylko konstytucyjność działań legislatywy, ale i konstytucyjność jego zaniechań*⁴⁷⁴.

Co ciekawe, tak jak w przypadku polskiego Trybunału Konstytucyjnego, umocowanie węgierskiego sądu konstytucyjnego do sygnalizowania luk w prawie nie wynika z wyrażonego wprost upoważnienia do dokonania sygnalizacji w konstytucji, lecz z normy ustawowej. Zgodnie z ustawą z dnia 22 maja 2017 r. o Trybunale Konstytucyjnym Republiki Węgier, jeżeli węgierski Trybunał Konstytucyjny, w swoim postępowaniu prowadzonym w ramach wykonywania swoich podstawowych kompetencji, stwierdzi zaniechanie ze strony ustawodawcy, które skutkuje naruszeniem ustawy zasadniczej, wzywa organ, który dopuścił się zaniedbania, do wykonania swoich obowiązków ustawodawczych i wyznacza na podjęcie tych działań limit czasowy⁴⁷⁵. Co więcej, ustawa wprost upoważnia Trybunał Konstytucyjny Węgier do wyznaczenia dodatkowych wymogów konstytucyjnych, które muszą zostać uwzględnione w badanym akcie prawnym oraz w prowadzonym na jego podstawie postępowaniu sądowym⁴⁷⁶.

Sygnalizacja węgierskiego sądu konstytucyjnego ma więc – w przeciwieństwie do polskiego uregulowania – wiążący dla adresata charakter, przynajmniej od strony formalnej. Węgierski sąd konstytucyjny nie dysponuje jednak żadnymi środkami mającymi wyegzekwować zalecone w sygnalizacji działania legislacyjne przez jej adresata. Wobec tego, częste korzystanie przez trybunał z tego instrumentu stwarza ryzyko, że jego efektywność jest trudna do przewidzenia⁴⁷⁷.

⁴⁷³ Par. 46 ust. 2 lit a-c ustawy z dnia 22 maja 2017 r. o Trybunale Konstytucyjnym Republiki Węgier (Act n. CLI. of 2011), dostępnej na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego Republiki Węgier, <https://hunconcourt.hu/> (dostęp na dzień: 31.05.2019).

⁴⁷⁴ A. M. Ludwikowska, Sądownictwo konstytucyjne..., op. cit., s. 178.

⁴⁷⁵ Par. 46 ust. 1 ustawy z dnia 22 maja 2017 r. o Trybunale Konstytucyjnym Republiki Węgier.

⁴⁷⁶ Par. 46 ust. 3 ustawy z dnia 22 maja 2017 r. o Trybunale Konstytucyjnym Republiki Węgier.

⁴⁷⁷ C. Kutj, In courts we trust?, Acta Juridica Hungarica 2013, nr 4, s. 391, , artykuł dostępny w Internecie pod adresem: https://www.researchgate.net/publication/274272821_In_courts_we_trust (dostęp na dzień: 31.05.2019).

Warto odnotować, że kompetencje sygnalizacyjne węgierskiego sądu konstytucyjnego wzbudzają liczne kontrowersje. W 2010 r. węgierski Trybunał Konstytucyjny uchylił ustawę nakładającą podatek dochodowy z mocą wsteczną, ale wkrótce po tym Parlament uchwalił poprawkę konstytucyjną, która ograniczyła jurysdykcję Trybunału, pozbawiając go możliwości kontroli przepisów, które ustanawiają specjalne podatki. Węgierski Trybunał Konstytucyjny nie uznał co prawda swojej jurysdykcji do decydowania o konstytucyjności poprawki do Konstytucji, jednak zasygnalizował zastrzeżenia do tych zmian⁴⁷⁸. Stwierdził, że obecnie zagwarantowany poziom ochrony praw i system zabezpieczeń konstytucyjnych jest minimalny i nie może zostać ograniczony mocą poprawki do konstytucji, ponieważ byłoby to sprzeczne z wymogami rządów prawa. Co więcej, wprowadzenie do tekstu ustawy zasadniczej postanowień, które wcześniej zostały przez Trybunał uznane za niezgodne z konstytucją, wyłączając je tym samym z zakresu kontroli sądu konstytucyjnego, może zostać uznane za poważne naruszenie fundamentalnych zasad konstytucyjnych.

Jak zauważa dr Csongor Kuti, z Uniwersytetu w rumuńskim Târgu-Mureș, z jednej strony powyższy wywód stoi w sprzeczności z argumentacją na rzecz wykazania braku jurysdykcji Trybunału w odniesieniu do poprawek do konstytucji, a sama ustawa zasadnicza nie zawiera wyraźnego upoważnienia czy obowiązku sygnalizowania przez Trybunał takich konfliktów (napieć) między różnymi jej postanowieniami. Z drugiej jednak strony konstytucja nie przewiduje również żadnego trybu kontroli, na podstawie którego sąd konstytucyjny kompetencja sygnalizacyjna może być stosowana. W związku z tym, o ile trudno uznać jurysdykcję Trybunału w zakresie orzekania o zgodności z Konstytucją poprawek do ustawy zasadniczej, to można jednak mówić o umocowaniu Trybunału do badania zależności (konfliktów) między takimi poprawkami, a oryginalnym tekstem konstytucji, a także możliwości sygnalizowania takich konfliktów⁴⁷⁹.

Wątpliwość czy węgierski Sąd Konstytucyjny może korzystać ze swoich uprawnień do wypełniania luk w konstytucji pojawiła się na tle konfliktu między prezydentem a premierem dotyczącego zakresu władzy prezydenckiej. Prezydent stał na stanowisku, że *rozwiązanie tych nieścisłości powinno znaleźć się w tekście konstytucji, ale do chwili uchwalenia nowej*

⁴⁷⁸ Tamże.

⁴⁷⁹ Tamże.

*ustawy zasadniczej, bądź wprowadzenia odpowiednich poprawek do istniejącej konstytucji, problem ten powinien być rozwiązany w wyniku negocjacji politycznych między prezydentem a premierem, które przybrałyby postać „zwyczaju konstytucyjnego”*⁴⁸⁰. Natomiast w opinii Sądu Konstytucyjnego, *Konstytucja jest tworem bez wewnętrznych sprzeczności: jurysdykcja Sądu w kwestiach interpretacji konstytucji jest skierowana na zapewnienie jedności systemu konstytucyjnego w państwie. Jeśli parlament nie zgadza się z interpretacją przyjętą przez Sąd Konstytucyjny, może nadać nowe znaczenie kontrowersyjnym postanowieniom konstytucji poprzez wprowadzenie poprawek do jej tekstu*⁴⁸¹.

Powyższy spór jest odzwierciedleniem znanego w praktyce ustrojowej konfliktu zasady jedności konstytucji, z której wynika obowiązek sędziów wypełniania luk w konstytucji poprzez proces sądowej interpretacji, z zasadą wstrzemięźliwości sędziowskiej (ang. *judicial restraint*). Wypełnianie luk w konstytucji, jako kompetencja prawotwórcza, powinna być zarezerwowana wyłącznie dla organu stanowiącego prawo (parlamentu). Nadmierny aktywizm sędziowski w korzystaniu przez organ kontroli konstytucyjnej (sąd konstytucyjny) z tego uprawnienia, może prowadzić do wyręczania organu prawodawczego, wypaczając jego istotę⁴⁸².

Aktywizm sędziowski jest immanentną cechą systemu amerykańskiego, w którym przyjmuje się domniemanie istnienia spójnego i koherentnego *konstytucyjnie zhierarchizowanego systemu prawa*⁴⁸³. *Gdy więc spoistość tego systemu nie jest oczywista, sędziowie starają się odczytać jak logicznie wypełniłby istniejący brak sam organ ustawodawczy. W rezultacie, mimo sygnalizowanych kontrowersji wokół przerostu amerykańskiego aktywizmu sądowego, w istocie przyznać należy, że sędziowie faktycznie uzurpują sobie prawo wypełniania luk w prawie*⁴⁸⁴. W przypadku Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych i sądów federalnych, orzecznictwo utorowało sobie drogę do interpretowania Konstytucji i narzucania jej interpretacji ustawodawcy – mimo że uprawnienia takie nigdy nie zostały wyraźnie nadane przez Konstytucję⁴⁸⁵. Trzeba jednak mieć na uwadze, że inaczej niż

⁴⁸⁰ A. M. Ludwikowska, *Sądownictwo konstytucyjne...*, op. cit., s. 178.

⁴⁸¹ Tamże, s. 178.

⁴⁸² Tamże, s. 178-179.

⁴⁸³ Tamże, s. 180.

⁴⁸⁴ Tamże, s. 180.

⁴⁸⁵ C. Kuti, *In courts we trust?*, op. cit., s. 384.

w przypadku systemu *common law*, w kontynentalnym systemie prawnym, uprawnienia trybunałów konstytucyjnych do interpretacji konstytucji i wypełniania ewentualnych luk prawnych muszą wynikać z wyraźnego upoważnienia zawartego w Konstytucji, a następnie dookreślonego przez prawodawcę w akcie rangi ustawy⁴⁸⁶.

Tak jak w przypadku niewiążących opinii francuskiej Rady Konstytucyjnej na temat aktów stosowania prawa przez organy władzy wykonawczej, precyzyjnych wskazówek dotyczących zmian legislacyjnych w uzasadnieniach wyroków włoskiego Sądu Konstytucyjnego, wiążących wniosków Sądu Konstytucyjnego Białorusi o potrzebie wypełnienia luk w obowiązującym prawie, inicjatyw ustawodawczych rosyjskiego Sądu Konstytucyjnego, sygnalizacji polskiego czy węgierskiego trybunału konstytucyjnego, czy wręcz orzeczeń interpretacyjnych amerykańskiego Sądu Najwyższego – realizacji wszystkich powyższych działań sądów konstytucyjnych przyświeca analogiczny cel, którym jest zapewnienie spójności i zupełności obowiązującego prawa. Konstrukcja tych kompetencji jest podobna: sąd konstytucyjny sygnalizuje innym organom władzy publicznej o dostrzeżonych lukach, uchybieniach, nieprawidłowościach, zagrożeniach, które wymagają – w jego opinii – stosownej reakcji ze strony odpowiednich organów legislatywy bądź egzekutywy. Z uwagi na powyższe okoliczności, można uznać je za kompetencje sygnalizacyjne powierzane sądom konstytucyjnym.

Działania te nie mają władczego charakteru. Adresat nie jest zobowiązany do zastosowania się do wskazówek sądu konstytucyjnego, należy to do jego swobodnej decyzji (choć czasem ma prawny obowiązek się z nimi zapoznać, rozpatrzyć sygnalizację – jak w przypadku wniosków białoruskiego sądu konstytucyjnego czy sygnalizowania luk w prawie przez sąd węgierski). Jednocześnie, wszystkie te uprawnienia wymkają się spod monteskiuszowskiej zasady ścisłego rozgraniczenia władz. Pozwalają organowi władzy sądowniczej ingerować w sferę kompetencji władzy ustawodawczej i wykonawczej – i jako takie należy je zakwalifikować jako mechanizmy służące w warunkach ustrojowych poszczególnych państw hamowaniu i równoważeniu władz.

⁴⁸⁶ Tamże.

9. Podsumowanie

Z Konstytucji RP wynika zarówno obowiązek przedmiotowego i podmiotowego podziału władz, jak i ich wzajemnego równoważenia się. Wydzielonym sferom działania państwa – władzy ustawodawczej, powierzonej Sejmowi i Senatowi, wykonawczej – powierzonej Prezydentowi RP i Radzie Ministrów i sądowniczej – powierzonej sądom i trybunałom, nie wolno, co do zasady, wkraczać w kompetencje pozostałych. Wymóg separacji władz zostaje przełamany umocowanymi w Konstytucji RP licznymi wyjątkami, służącymi wzajemnemu wspieraniu i powściągnięciu się władz. W przeważającej mierze odnoszą się one do relacji między władzą ustawodawczą, a wykonawczą, gdyż Konstytucja RP wymaga ukształtowania władzy sądowniczej na zasadzie odrębności i niezależności od pozostałych władz. Nie przekreśla to jednak konieczności oparcia relacji pomiędzy legislaturą, egzekutywą i judykaturą na wzajemnej równowadze, kontroli, a także obowiązku współpracy.

Rolę hamulca ustrojowego, zapewniającego harmonijne działanie i wzajemne oddziaływanie na siebie władz pełni przyznawanie niektórym organom władzy publicznej uprawnień kontrolnych względem pozostałych. Organem kontrolnym, powołanym przez Konstytucję do kontroli konstytucyjności prawa (tzw. sądu nad prawem), jest Trybunał Konstytucyjny. Niezależnie od wykonywania przez Trybunał Konstytucyjny swojego podstawowego zadania, którym jest badanie hierarchicznej zgodności norm prawnych, wyposażono go w dodatkowe kompetencje o zupełnie odmiennym charakterze – sygnalizowania innym organom państwowym o stwierdzonych w toku swojej głównej działalności nieprawidłowościach związanych z tworzeniem i wykonywaniem prawa, których nie może samodzielnie usunąć w zakresie swojej właściwości.

Nałożone na sąd konstytucyjny obowiązki informowania Sejmu i Senatu oraz innych organów władzy państwowej o istotnych problemach wynikających ze swojej działalności i orzecznictwa (sygnalizacja *sensu largo*), a także sygnalizowania Sejmowi i Senatowi oraz innym organom stanowiącym prawo o istnieniu uchybień i luk w systemie prawa, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej (sygnalizacja *sensu stricto*), są powiązane ze sobą funkcjonalnie. Jest to jednostronna informacja, przekazywana w celu zapewnienia spójności obowiązującego prawa poprzez

eliminację dostrzeżonych mankamentów legislacyjnych, dążąc tym samym do podwyższenia dotychczasowego standardu ochrony, gwarantowanego przez kontrolowane regulacje. Choć decyzja o realizacji działań zaleconych w sygnalizacji trybunalskiej leży po stronie jej adresata, to z konstytucyjnego obowiązku współdziałania władz oraz prymatu konstytucji, powinien on co najmniej rozpatrzyć sygnalizację i ustosunkować się do niej.

Kompetencje sygnalizacyjne składają się na funkcję sygnalizacyjną Trybunału Konstytucyjnego i stanowią dopełnienie podstawowej roli ustrojowej sądu konstytucyjnego – funkcji kontrolnej. W ramach funkcji sygnalizacyjnej Trybunał dokonuje kontroli konstytucyjności prawa – badając zgodność działań prawodawczych z całym porządkiem prawnym i dążąc do usuwania ewentualnych niezgodności, w celu zapewnienia spójności i zupełności systemu prawa. Podstawowym celem sądownictwa konstytucyjnego, w tym realizowanej przez Trybunał Konstytucyjny funkcji sygnalizacyjnej, jest realizacja zasady nadrzędności konstytucji i jej pierwszeństwa w systemie źródeł prawa.

Kompetencje sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego stanowią mechanizm *checks and balances*, jeden z wielu elementów systemu równowagi i hamowania się władz. Nałożenie na Trybunał Konstytucyjny obowiązku informacyjnego wobec pozostałych organów państwa, przede wszystkim parlamentu, pozwala im monitorować bieżącą działalność i aktualne orzecznictwo sądu konstytucyjnego. Jednocześnie umocowuje Trybunał do stałego kontrolowania stanu prawa w Polsce, umożliwiając organowi władzy sądowniczej wywieranie wpływu na jakość tworzenia prawa przez organy władzy, co do zasady, ustawodawczej, a niekiedy też i wykonawczej, a także sposobu wykonywania prawa przez egzekutywę. Przede wszystkim jednak, działalność sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego wspiera legislatywę i egzekutywę w prawidłowym wypełnianiu swoich konstytucyjnych obowiązków, i jako taka stanowi wyraz konstytucyjnej zasady współdziałania władz. Sygnalizacja nie jest wynikiem sformalizowanej procedury, nie zawiera się we władczym rozstrzygnięciu Trybunału Konstytucyjnego, które kreuje obowiązek jej realizacji przez adresata, lecz opiera się na zasadzie kompromisu i współpracy organów państwowych.

Uprawnienia sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego stanowiły inspiracje dla powierzenia także innym organom państwowym, realizującym w III Rzeczypospolitej funkcję kontrolną – w zakresie ich właściwości – kompetencji do sygnalizowania nieprawidłowości

zauważonych w toku wykonywania swojej głównej działalności (SN, NSA, RPO i RPD, KRS, NIK, NBP, KRRiT, RMN). W mniejszym lub większym stopniu, są one ukształtowane analogicznie do uprawnień sygnalizacyjnych Trybunału Konstytucyjnego. Należy tu przede wszystkim wymienić nałożony na inny naczelny organ władzy sądowej – Sąd Najwyższy, obowiązek corocznego składania Prezydentowi RP oraz Krajowej Radzie Sądownictwa informacji o działalności Sądu Najwyższego oraz stwierdzonych w związku z nią istotnych problemach, w tym wynikających z orzecznictwa, oraz przedstawiania właściwym organom uwag o stwierdzonych nieprawidłowościach lub lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia praworządności, sprawiedliwości społecznej i spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

W skali europejskiej, kompetencja sądu konstytucyjnego do sygnalizowania innym organom państwowym nieprawidłowości w systemie prawa jest raczej wyjątkowym rozwiązaniem ustrojowym. Uprawnień sygnalizacyjnych nie powierzono sądom konstytucyjnym Austrii, Czech, ani Niemiec. Francuska Rada Konstytucyjna posiada kompetencje doradcze, działając w tej mierze wyłącznie na wniosek. Włoski sąd konstytucyjny zawiera w uzasadnieniach swoich wyroków wskazówki co do koniecznych zmian legislacyjnych, prowadzących do zapewnienia zgodności z konstytucją (co można zakwalifikować jako sygnalizację punktową). Sąd konstytucyjny Białorusi jest uprawniony do przedstawiania wniosków o potrzebie wypełnienia luk w obowiązującym prawie prezydentowi, parlamentowi, oraz innym organom państwowym, co można uznać za pewną formę sygnalizacji *sensu stricto*. Także węgierski sąd konstytucyjny może sygnalizować parlamentowi istnienie luk w systemie prawa, stwierdzone podczas wykonywania swoich podstawowych kompetencji. Wzywa wówczas organ, który dopuścił się zaniedbania, do wykonania swoich obowiązków ustawodawczych i wyznacza czas na podjęcie tych działań, nie dysponuje jednak żadnymi środkami wyegzekwowania zaleconych działań. Wszystkie powyższe kompetencje sygnalizacyjne sądów konstytucyjnych mają podobną konstrukcję – nie mają władczego charakteru i realizowane są w tożsamym celu – zapewnienia spójności prawa.

ROZDZIAŁ III.

UKSZTAŁTOWANIE KOMPETENCJI SYGNALIZACYJNYCH TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

W LATACH 1985-2018

1. Kompetencje sygnalizacyjne Rady Państwa

Brak zinstytucjonalizowanej formy kontroli konstytucyjności i legalności aktów prawnych w okresie międzywojennym powoduje, że trudno doszukiwać się istnienia kompetencji organów państwowych do sygnalizowania ewentualnych niezgodności w tym zakresie. Jednak już na początku okresu powojennego Konstytucja PRL z 1952 r. powierzyła Radzie Państwa uprawnienie do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, a w wyniku dokonanej nowelizacji konstytucji w 1976 r. powierzono jej także kompetencję czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją. Szczegółowe działania, które mogła podejmować Rada Państwa celem realizacji obu tych zadań powierzonych jej przez Konstytucję PRL, przewidziała wspomniana wcześniej uchwała Rady Państwa z dnia 14 lipca 1979 r. w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją oraz ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw.

Uchwała z 1979 r. dookreśliła, że w związku z realizacją funkcji czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją i ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, *Rada Państwa rozpatruje informacje organów państwowych, ponoszących szczególną odpowiedzialność za stan prawa i prawidłowość jego stosowania, a w miarę potrzeby zwraca się do organów naczelných masowych organizacji społecznych o przedstawienie informacji w sprawie zgodności stosowania prawa z poczuciem prawnym społeczeństwa (§ 2 ust. 2 uchwały z 1979 r.). Co więcej, stwierdziwszy w toku swej działalności niezgodność aktu niższego rzędu z ustawą zwykłą lub potrzebę wyjaśnienia sposobu stosowania przepisu prawnego nie zawartego w ustawie albo inne nieprawidłowości nie polegające na niezgodności prawa z określonym przepisem Konstytucji, Rada Państwa sygnalizuje to właściwemu organowi, który powiadamia Radę Państwa w terminie 3 miesięcy o działaniach podjętych dla usunięcia tych nieprawidłowości (§ 2 ust. 3 uchwały z 1979 r.).*

Tym samym, w ramach realizacji funkcji kontroli konstytucyjności prawa oraz ustalania jego powszechnie obowiązującej wykładni, mających swoją podstawę w Konstytucji PRL, Radzie Państwa przysługiwały szczegółowe kompetencje do:

- 1) **rozpatrywania informacji organów państwowych, ponoszących szczególną odpowiedzialność za stan prawa i prawidłowość jego stosowania,**
- 2) **zwracania się do organów naczelných masowych organizacji społecznych o przedstawienie informacji w sprawie zgodności stosowania prawa z poczuciem prawnym społeczeństwa, a także**
- 3) **sygnalizowania właściwemu organowi niezgodności aktu niższego rzędu z ustawą zwykłą lub potrzeby wyjaśnienia sposobu stosowania przepisu prawnego nie zawartego w ustawie albo innych nieprawidłowości nie polegających na niezgodności prawa z określonym przepisem Konstytucji.**

Warto nadmienić, że podejmowane przez Radę Państwa działania realizowane miały być w celu zapewnienia zgodności przepisów prawa z Konstytucją (§ 1 ust. 1 uchwały z 1979 r.), jak również umacniania praworządności socjalistycznej, zwiększenia jasności prawa i jego zgodności z poczuciem prawnym społeczeństwa (§ 2 ust. 1 uchwały z 1979 r.).

Podstawę prawną do skorzystania z kompetencji do rozpatrywania informacji o stanie prawa i prawidłowości jego stosowania, a także sygnalizowania innym organom państwa zauważonych nieprawidłowości w tym zakresie, stanowi **uchwała Rady Państwa**, która jest aktem normatywnym nie znajdującym nieprzewidzianym wprost w ustawie zasadniczej i to wydanym przez organ władzy państwowej, który zgodnie z art. 30 ust. 2 Konstytucji PRL, *podlega w całej swojej działalności Sejmowi*. Zgodnie z fundamentalną w państwie realnego socjalizmu zasadą jedności władzy, jednoizbowemu parlamentowi przysługiwał wówczas atrybut najwyższego organu władzy państwowej.

Ukształtowanie w państwach komunistycznych struktury aparatu państwowego zgodnie z założeniami koncepcji jedności władzy państwowej nie oznaczało jednak, że w praktyce ustrojowej tamtego okresu parlament odgrywał decydującą rolę oraz zajmował nadrzędną pozycję wobec innych organów państwowych. Realizacja tej zasady prowadziła bowiem faktycznie do pełnego podporządkowania parlamentu rządzącej partii

*komunistycznej, która sprawowała swoją kierowniczą rolę w państwie i społeczeństwie głównie przez system organów przedstawicielskich*⁴⁸⁷.

Radę Państwa wybierał ze swego grona Sejm na czas swojej kadencji, w składzie: Przewodniczący oraz czterej jego zastępcy, Sekretarz Rady Państwa oraz jedenastu członków⁴⁸⁸ (art. 29 Konstytucji PRL). Ponieważ *skład polityczny Rady Państwa miał być wiernym odzwierciedleniem składu politycznego Sejmu. Tym samym w składzie Rady Państwa dominowali stale członkowie klubu poselskiego PZPR, choć nie zawsze stanowili oni większość w tym organie. Istotne znaczenie polityczne miała również obsada stanowiska Przewodniczącego Rady Państwa, które tradycyjnie powierzano jednemu z czołowych polityków PZPR*⁴⁸⁹, a w latach 1985-1989 przywódca rządzącej partii komunistycznej gen. Wojciech Jaruzelski, I sekretarz KC PZPR.

W rzeczywistości kolegialna Rada Państwa była organem naczelnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, skupiającym w swoich rękach kompetencje władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, za którego pośrednictwem faktyczną władzę w państwie sprawowała partia komunistyczna. Z uwagi na posiadane tradycyjne uprawnienia reprezentacyjne, zarówno w zakresie stosunków, traktowana była jako *kolegialna głowa państwa*. W związku z sesyjnym trybem pracy parlamentu, wyposażona była w liczne kompetencje zastępcze wobec Sejmu między jego sesjami, zwłaszcza prawo wydawania dekretów z mocą ustawy. Z uwagi na sposób kreacji składu Rady Państwa, który ograniczał go wyłącznie do posłów, stanowiła niejako *emanację* Sejmu.

Prócz czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją oraz ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, Rada Państwa zarządzała wybory do Sejmu, zwoływała sesje Sejmu, wydawała dekrety z mocą ustawy, mianowała i odwoływała pełnomocnych przedstawicieli PRL w innych państwach, przyjmowała listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy Radzie Państwa przedstawicieli dyplomatycznych innych państw, ratyfikowała i wypowiadała umowy międzynarodowe, obsadzała stanowiska cywilne i wojskowe, przewidziane ustawami, nadawała order, odznaczenia i tytuły honorowe, stosowała prawo łaski, sprawowała zwierzchni nadzór nad radami narodowymi, mianowała

⁴⁸⁷ S. Bożyk, *Pozycja ustrojowa Rady Państwa...*, op. cit., s. 166.

⁴⁸⁸ Do nowelizacji Konstytucji PRL w dniu 15 maja 1961 r. (Dz. U. poz. 120) – dziewięciu członków.

⁴⁸⁹ S. Bożyk, *Pozycja ustrojowa Rady Państwa...*, op. cit., s. 169.

i odwoływała sędziów, wprowadzała stan wojenny, a od 1983 r. także stan wyjątkowy, w przerwach między obradami Sejmu stan wojny, ogłaszała częściową lub powszechną mobilizację oraz wykonywała inne funkcje, przewidziane w Konstytucji lub przekazane przez ustawy (art. 30 ust. 1, art. 33, art. 60 ust. 2 Konstytucji PRL).

Konstytucja z 1952 r. upoważniała co prawda Radę Państwa jedynie do wydawania dekretów z mocą ustawy w okresach między sesjami Sejmu (art. 30 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 31), natomiast kompetencję do podejmowania uchwał powierzała Sejmowi (art. 20 ust. 3), oraz Radzie Ministrów (art. 41 pkt 8), *jednak w praktyce były wydawane – obok Konstytucji – liczne akty normatywne o niejasnym znaczeniu prawnym, nieprzewidziane wprost w ustawie zasadniczej. Przyjmowano bowiem, że zarówno źródła prawa, jak też podmioty upoważnione do ich wydawania nie tworzą na poziomie Konstytucji zamkniętego katalogu (...)* Dopuszczano więc wydawanie aktów normatywnych bez upoważnienia ustawowego – bezpośrednio na podstawie Konstytucji – w celu realizacji zadań danego organu państwa. Stad okres PRL charakteryzował się otwartym katalogiem źródeł prawa⁴⁹⁰. Co więcej, w okresie PRL nie było jasno określonych granic między prawem obowiązującym powszechnie a tzw. aktami kierownictwa wewnętrznego⁴⁹¹.

Do systemu źródeł prawa w okresie PRL (1952-1989) nie można zatem odnosić aktualnego na gruncie Konstytucji z 1997 r. zamkniętego katalogu zhierarchizowanego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Ówczesnej uchwały Rady Państwa nie można zatem klasyfikować jako samoistnego aktu prawa wewnętrznego obowiązującego, lecz jako specyficzny akt normatywny, zarówno o charakterze wykonawczym w stosunku do Konstytucji PRL o częściowo powszechnie obowiązującej mocy prawnej, a w pewnym zakresie jedynie wewnętrznym obowiązującym charakterze. Tym samym fakt, że podstawą do monitorowania przez Radę Państwa stanu prawa i prawidłowości jego stosowania, jak również poinformowania innych organów o stwierdzonych uchybieniach w tym zakresie, był przepis uchwały Rady Państwa, nie przekreśla charakteru tych kompetencji jako sygnalizacyjnych, gdyż w okresie PRL, uchwała Rady Państwa miała faktycznie moc powszechnie obowiązującą. Ponadto kompetencje te miały swoje zakotwiczenie

⁴⁹⁰ Komentarz do art. 87 Konstytucji, tezy 15 i 17 [w:] Konstytucja RP. Komentarz, M. Safjan, L. Bosek, op. cit.

⁴⁹¹ Tamże, teza 19.

w Konstytucji PRL i stanowiły dookreślenie sposobu czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją oraz ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw⁴⁹².

Z brzmienia uchwały z 1979 r. nie wynika jasno co jest przedmiotem *informacji organów państwowych, ponoszących szczególną odpowiedzialność za stan prawa i prawidłowość jego stosowania*. Krąg podmiotów, które przedstawiają Radzie Państwa przedmiotowe informacje, wskazany został poprzez materię spraw, za którą ponoszą odpowiedzialność. Skoro uchwała z 1979 r. mówi o podmiotach odpowiedzialnych za *stan prawa i prawidłowość jego stosowania*, to należy ograniczyć się organów władzy państwowej, które biorą udział w tworzeniu prawa, bądź jego stosowaniu. Mając na uwadze zakres przedmiotowy spraw, za którą odpowiedzialność ponoszą te organy władzy państwowej, można wyprowadzić wniosek, że przedmiotem rozpatrywanej przez Radę Państwa informacji jest *stan prawa i prawidłowość jego stosowania*.

Nie ulega wątpliwości, że na organy państwowe, ponoszące *szczególną odpowiedzialność za stan prawa i prawidłowość jego stosowania*, nałożono obowiązki sygnalizacyjne wobec Rady Państwa. Są one zobowiązane do przedstawiania ogólnych informacji na temat stanu prawa oraz sposobu jego wykonywania – w zakresie swojej właściwości. Biorąc pod uwagę zakres kontroli Rady Państwa w tym zakresie, przedmiotowe informacje powinny uwzględniać przede wszystkim zgodność obowiązujących w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej przepisów prawa z przepisami ówczesnej Konstytucji, ale także zgodność z praworządnością socjalistyczną, jasność prawa i jego zgodność z poczuciem prawnym społeczeństwa. Należy bowiem pamiętać, że wzorcem hierarchicznej kontroli norm są nie tylko normy Konstytucji PRL (zgodnie z § 1 ust. 1 uchwały z 1979 r.), ale również *praworządność socjalistyczna oraz jasności prawa, a także zgodność prawa z poczuciem prawnym społeczeństwa* (na podstawie § 2 ust. 1 uchwały z 1979 r.).

Co więcej, Rada Państwa może zwracać się do organów naczelných masowych organizacji społecznych o przedstawienie informacji w sprawie zgodności stosowania prawa z poczuciem prawnym społeczeństwa. Zakres obowiązku sygnalizacyjnego wobec Rady Państwa nałożony na organy naczelne masowych organizacji społecznych jest więc znacznie węższy w porównaniu do organów władzy państwowej, których działalność jest związana

⁴⁹² Szerzej zob. J. Stembrowicz, Rada państwa w systemie organów PRL, Warszawa 1968.

z tworzeniem i stosowaniem prawa. Nie jest to obowiązek generalny – organizacje społeczne są zobowiązane do przedstawienia informacji, jeśli zwróci się o to do nich Rada Państwa. Ponadto uchwała z 1979 r. ogranicza zakres przedmiotowej informacji wyłącznie do kwestii stosowania prawa – pomijając zagadnienia związane z jego tworzenia. Co więcej, informacja przedstawiana przez masowe organizacje społeczne ma odnosić się wyłącznie do zgodności wykonywania prawa z poczuciem prawnym społeczeństwa – a nie zgodności z Konstytucją, praworządnością socjalistyczną, czy stopniem jego jasności.

Nietrudno znaleźć w powyższych uprawnieniach informacyjnych Rady Państwa analogii do obowiązków sygnalizacyjnych *sensu largo*, nałożonych na Trybunał Konstytucyjny od 1985 r. i istniejących w prawie niezmienionym kształcie do chwili obecnej. Oczywiście, na gruncie uchwały z 1979 r. obowiązki informacyjne zostały nałożone na organy państwowe, ponoszące szczególną odpowiedzialność za stan prawa i prawidłowość jego stosowania, jak również organów naczelnych masowych organizacji społecznych, a adresatem sygnalizacji *sensu largo* jest Rada Państwa. Natomiast adresatem informacji Trybunału Konstytucyjnego o istotnych problemach wynikających z jego działalności i orzecznictwa jest przede wszystkim parlament (na gruncie ustawy z 1985 r. – Sejm PRL, a od 1991 r. obie izby bikameralnego już parlamentu), jak również przedstawiciele organów wszystkich sfer władzy – m.in. Marszałek Sejmu, a po 1991 r. także Marszałek Senatu, przewodniczący Rady Państwa (później – Prezydent RP) i Prezes Rady Ministrów, jak również przewodniczący komisji sejmowych i senackich, prezes Najwyższej Izby Kontroli, Minister Sprawiedliwości i Prokurator Generalny, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego oraz Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W obu przypadkach na organy władzy państwowej nałożony został prawny obowiązek zasygnalizowania, zauważonych w toku wykonywania swojej głównej działalności, nieprawidłowości do innego organu władnego do ich usunięcia. Zarówno na gruncie uchwały z 1979 r. oraz ustaw ustrojowych Trybunału Konstytucyjnego, sygnalizowane problemy miały pozostawać w związku z tworzeniem prawa i jego stosowaniem, a ich wyeliminowanie miało na celu zapewnienie spójnego wewnętrznie systemu, dążąc do poprawy stanu polskiego prawa. W okresie PRL to Rada Państwa miała w pewnym zakresie możliwość skutecznego eliminowania zgłoszonych nieprawidłowości, natomiast w warunkach demokratycznych, jeśli sąd konstytucyjny nie może samodzielnie – działając w granicach konstytucyjnych

i ustawowych upoważnień – usunąć zauważonych przez siebie uchybień, ma obowiązek zawiadomienia o ich istnieniu organy władne do ich usunięcia. W obu sytuacjach jednak zauważenie ewentualnych nieprawidłowości rodzi obowiązek zasygnalizowania ich właściwym organom, natomiast adresat sygnalizacji ma swobodę decyzyjną co do zrealizowania działań zaleconych w sygnalizacji.

Trzeba również zwrócić na nałożone na gruncie ustawy z 1985 r. obowiązki sygnalizacyjne organów władzy państwowej wobec Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z art. 22 ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy z 1985 r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prezes Państwowego Arbitrażu Gospodarczego oraz naczelne i centralne organy administracji państwowej były obowiązane informować Trybunał Konstytucyjny o wszystkich sygnalizowanych im przez organy orzekające niezgodnościach aktów ustawodawczych z Konstytucją oraz innych aktów normatywnych z Konstytucją lub aktami ustawodawczymi. Tak jak w przypadku uprawnienia Rady Państwa z § 2 ust. 1 uchwały z 1979 r. do uzyskiwania informacji o ewentualnych nieprawidłowościach w systemie prawa oraz sposobie jego wykonywania, tak i Trybunał Konstytucyjny, jako spadkobierca kompetencji do badania hierarchicznej zgodności norm, na podstawie ustawy z 1985 r. został umocowany do uzyskiwania informacji o ewentualnych niezgodnościach w tym zakresie.

Jeszcze silniejsze powiązania z unormowaniem sygnalizacji *sensu stricto* Trybunału Konstytucyjnego na przestrzeni lat 1985-2018 widoczne są wobec uregulowania kompetencji Rady Państwa do sygnalizowania właściwemu organowi, stwierdzonej w toku swojej działalności niezgodności aktu niższego rzędu z ustawą zwykłą lub potrzeby wyjaśnienia sposobu stosowania przepisu prawnego nie zawartego w ustawie albo innych nieprawidłowości nie polegających na niezgodności prawa z określonym przepisem. Od 1985 r. do chwili obecnej, Trybunał Konstytucyjny, który przejął po Radzie Państwa kompetencję do badania hierarchicznej zgodności norm, ma możliwość sygnalizowania właściwym organom prawodawczym, stwierdzone uchybienia i luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego.

Rada Państwa i Trybunał Konstytucyjny zostały umocowane na podstawie przepisu prawa do poinformowania o zaobserwowanych w toku wykonywania swoich obowiązków nieprawidłowościach organów właściwych do usunięcia wskazanych uchybień.

Upoważnienie organu władzy państwowej do sygnalizowania problemów związanych z tworzeniem prawa bądź jego stosowaniem składa się na całokształt jego kompetencji i stanowi dopełnienie sprawowanej funkcji kontrolnej. Celem dokonywanej sygnalizacji jest usunięcie ewentualnych rozbieżności, zapewniając spójność systemu prawnego, a w efekcie poprawa stanu polskiego prawa. Sformułowanemu w § 2 ust. 3 uchwały z 1979 r. obowiązkowi Rady Państwa do zasygnalizowania stwierdzonych w toku swej działalności nieprawidłowości odpowiada nałożony na Trybunał Konstytucyjny obowiązek zaalarmowania o zauważonych uchybieniach i lukach w prawie. W obu przypadkach inicjatywa podjęcia działań wskazanych w sygnalizacji leży po stronie jej adresata wskazanego przez, odpowiednio, Radę Państwa lub Trybunał Konstytucyjny.

Zwraca uwagę również zbieżność semantyczna uregulowania w § 2 ust. 3 uchwały z 1979 r., zgodnie z którym *Rada Państwa sygnalizuje* wobec sformułowania *Trybunał sygnalizuje*, którym posługuje się art. 5 ust. 1 ustawy z 2015 r. i art. 35 ust. 1 ustawy z 30 listopada 2016 r. Natomiast Regulamin czynności Trybunału Konstytucyjnego z 1985 r. powierzał w swoim § 17 Biurze Trybunału obowiązek dokonywania analizy skarg i wniosków, raportów o stanie prawa, opracowań instytutów resortowych, wystąpień poselskich i publikacji pod kątem *ustalenia sygnałów o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją lub aktem ustawodawczym* – co wyraźnie koreluje z kompetencją Rady Państwa do sygnalizowania ewentualnych hierarchicznych niezgodności w systemie prawa. Regulamin Trybunału Konstytucyjnego z 1993 r. wyróżniał natomiast osobny rozdział o tytule *Sygnalizowanie uchybień i luk w prawie*, w którym mówił o *podjęciu postępowania sygnalizacyjnego oraz adresacie sygnalizacji*, którą to nomenklaturę przejęły następnie kolejne unormowania regulaminowe⁴⁹³.

Co więcej, § 2 ust. 3 uchwały z 1979 r. zobowiązywał adresata sygnalizacji do powiadomienia Rady Państwa w terminie 3 miesięcy o działaniach podjętych dla usunięcia tych nieprawidłowości. W odniesieniu do sygnalizacji trybunalskiej, już regulamin Trybunału

⁴⁹³ Analogicznie unormowanie zawiera regulamin z 1997 r., zob. Rozdział VIII *Sygnalizowanie uchybień i luk w prawie* oraz zawarty w nim § 42 ust. 2 i § 43 ust. 2; zob. także regulamin z 2006 r. w dziale VI *Sygnalizowanie uchybień i luk w prawie*, w którego § 54 i 55 mowa o *postanowieniu sygnalizacyjnym*. Regulamin z 2015 r. posługiwał się w dziale VII *Sygnalizowanie uchybień i luk w prawie*, terminami: *postanowienie sygnalizacyjne, adresat sygnalizacji oraz sprawa będąca przedmiotem sygnalizacji*, tak jak i regulamin z 2017 r., zob. § 64-66 w dziale VII.

Konstytucyjnego z 1993 r. upoważniał Prezesa Trybunału do zwrócenia się o poinformowanie Trybunału Konstytucyjnego o zajętych przez adresata sygnalizacji stanowiskach w sprawie ich usunięcia (§ 38 ust. 2). Analogiczne unormowanie przyjął regulamin z 1997 r.⁴⁹⁴ oraz regulamin z 2006 r.⁴⁹⁵ Unormowanie powyższe przeniesiono następnie na grunt ustawowy, gdyż art. 5 ust. 2 ustawy z 2015 r. przewidywał fakultatywne uprawnienie Prezesa Trybunału do zwrócenia się do adresata sygnalizacji o poinformowanie Trybunału o stanowisku w sprawie będącej przedmiotem sygnalizacji, co znalazło odzwierciedlenie w regulacji wewnętrznej⁴⁹⁶. Analogiczne rozwiązania funkcjonują na gruncie aktualnie obowiązującej ustawy z 30 listopada 2016 r.⁴⁹⁷ oraz regulaminu z 2017 r.⁴⁹⁸

Podsumowując powyższe rozważania, celem realizacji zadania do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw oraz czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją, funkcjonujących na gruncie Konstytucji PRL z 1952 r., Radzie Państwa przysługiwały kompetencje sygnalizacyjne. Z jednej strony otrzymywała sygnały od organów prawodawczych oraz organów naczelnych masowych organizacji społecznych na temat stanu prawa i prawidłowości jego stosowania, z drugiej strony mogła przekazywać sygnały o dostrzeżonych nieprawidłowościach w systemie prawnym organom, które były władne je usunąć.

Ukształtowanie powyższych uprawnień Rady Państwa jest zbieżne (ale nie tożsame) z kompetencjami sygnalizacyjnymi przyznanymi sądowi konstytucyjnemu na gruncie ustawy z 1985 r. Rada Państwa jest oczywiście organem o zupełnie innym charakterze (politycznym), działającym w innej rzeczywistości ustrojowej, niż Trybunał Konstytucyjny. Można jednak stwierdzić, że wraz z przejętymi od Rady Państwa zadaniami kontroli konstytucyjności prawa oraz dokonywania powszechnie obowiązującej jego wykładni, Trybunałowi Konstytucyjnemu

⁴⁹⁴ Zgodnie z § 43 ust. 2 regulaminu z 1997 r., kierując postanowienie do właściwego organu stanowiącego prawo, Prezes Trybunału mógł jednocześnie zwrócić się o poinformowanie Trybunału o zajętych przez adresata sygnalizacji stanowiskach w sprawie ich usunięcia.

⁴⁹⁵ Na podstawie § 55 regulaminu z 2006 r. Prezes Trybunału, kierując postanowienie sygnalizacyjne do właściwego organu prawodawczego, mógł jednocześnie zwrócić się o poinformowanie Trybunału o zajętych przez ten organ stanowiskach.

⁴⁹⁶ Zgodnie z § 61 ust. 2 regulaminu z 2015 r., Prezes Trybunału może zwracać się do adresata sygnalizacji o poinformowanie Trybunału o stanowisku w sprawie będącej przedmiotem sygnalizacji.

⁴⁹⁷ Zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy z 30 listopada 2016 r., Prezes Trybunału może zwrócić się do adresata sygnalizacji o poinformowanie Trybunału o stanowisku w sprawie będącej przedmiotem sygnalizacji.

⁴⁹⁸ Na podstawie § 65 ust. 2 regulaminu z 2017 r., Prezes Trybunału może zwracać się do adresata sygnalizacji o poinformowanie Trybunału o stanowisku w sprawie będącej przedmiotem sygnalizacji.

powierzono jednocześnie kompetencje do sygnalizowania, których źródła pochodzenia można poszukiwać w uprawnieniach sygnalizacyjnych, przyznanych Radzie Państwa na gruncie uchwały z 1979 r. Dowodzi to również istnienia powiązań funkcjonalnych kompetencji do sygnalizowania nieprawidłowości w systemie prawa z realizowaną przez Radę Państwa, a następnie przez Trybunał Konstytucyjny, rolą sądu prawa. Jednocześnie, wraz z transformacją ustrojową, kompetencje sygnalizacyjne nabierają charakteru demokratycznego, sprzyjając równoważeniu się, ale także współdziałaniu podzielonych już władz.

Kompetencje sygnalizacyjne Rady Państwa w uchwale z 1979 r.		
§ 2		
sygnalizacja <i>sensu largo</i>	1.	Realizując funkcje czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją i ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, Rada Państwa zmierza do umacniania praworządności socjalistycznej oraz do zwiększenia jasności prawa i jego zgodności z poczuciem prawnym społeczeństwa.
	2.	W związku z funkcjami określonymi w ust. 1 Rada Państwa rozpatruje informacje organów państwowych, ponoszących szczególną odpowiedzialność za stan prawa i prawidłowość jego stosowania, a w miarę potrzeby zwraca się do organów naczelných masowych organizacji społecznych o przedstawienie informacji w sprawie zgodności stosowania prawa z poczuciem prawnym społeczeństwa.
sygnalizacja <i>sensu stricto</i>	3.	Stwierdziwszy w toku swej działalności niezgodność aktu niższego rzędu z ustawą zwykłą lub potrzebę wyjaśnienia sposobu stosowania przepisu prawnego nie zawartego w ustawie albo inne nieprawidłowości nie polegające na niezgodności prawa z określonym przepisem Konstytucji, Rada Państwa sygnalizuje to właściwemu organowi, który powiadamia Radę Państwa w terminie 3 miesięcy o działaniach podjętych dla usunięcia tych nieprawidłowości.

Tabela 1. Kompetencje sygnalizacyjne Rady Państwa w uchwale z 1979 r.

Poniższa tabela zawiera zestawienie aktów prawa powszechnie i wewnątrznie obowiązującego, których przedmiotem regulacji jest organizacja Trybunału Konstytucyjnego i procedura postępowania przed nim, od jego powstania do chwili obecnej.

Akty prawne regulujące organizację i tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w latach 1985-2018				
Przepisy prawa powszechnie obowiązującego			Przepisy prawa wewnątrznie obowiązującego	
Konstytucja PRL z 1952 r.	Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym	<ul style="list-style-type: none"> Wejście w życie z dniem 1 stycznia 1986 r., w drodze wyjątku niektóre przepisy weszły w życie z dniem 14 maja 1985 r. Uchylona z dniem 17 października 1997 r. 	Szczegółowy tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nadany uchwałą Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 31 lipca 1985 r. ⁴⁹⁹	<ul style="list-style-type: none"> Wejście w życie z dniem 1 stycznia 1986 r. Uchylony z dniem 17 października 1997 r.
			Regulamin czynności Trybunału Konstytucyjnego⁵⁰⁰ oraz Regulamin Organizacji Biura Trybunału Konstytucyjnego nadane uchwałą Trybunału Konstytucyjnego w pełnym składzie z dnia 16 grudnia 1985 r.	<ul style="list-style-type: none"> Uchylony z dniem 23 czerwca 1993 r.

⁴⁹⁹ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 184, z późn. zm.).

⁵⁰⁰ Regulamin czynności Trybunału Konstytucyjnego został uzupełniony uchwałą Trybunału Konstytucyjnego w pełnym składzie z dnia 28 października 1987 r. w sprawie wykładni przepisów dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny, postępowania sygnalizacyjnego i zdania odrębnego oraz zmiany uchwały pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego w części dotyczącej regulaminu czynności (niepublikowana), stanowi załącznik nr 2 do niniejszej pracy.

Konstytucja z 1997 r.			<p>Tymczasowy regulamin czynności Trybunału Konstytucyjnego przy rozpoznawaniu wniosków o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni nadany uchwałą Trybunału Konstytucyjnego w pełnym składzie z dnia 12 października 1989 r.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Uchylony z dniem 23 czerwca 1993 r.
			<p>Regulamin czynności Trybunału Konstytucyjnego nadany uchwałą Trybunału Konstytucyjnego w pełnym składzie z dnia 23 czerwca 1993 r.⁵⁰¹</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Wejście w życie z dniem 23 czerwca 1993 r. • Uchylony z dniem 7 listopada 1997 r.
	Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym	<ul style="list-style-type: none"> • Wejście w życie z dniem 17 października 1997 r., w drodze wyjątku niektóre przepisy weszły w życie z dniem 9 września 1997 r. • Uchylona z dniem 30 sierpnia 2015 r. 	<p>Regulamin Trybunału Konstytucyjnego nadany uchwałą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 1997 r.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Wejście w życie z dniem 7 listopada 1997 r. • Uchylony z dniem 19 listopada 2006 r.
			<p>Regulamin Trybunału Konstytucyjnego nadany uchwałą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Wejście w życie z dniem 19 listopada 2006 r. • Uchylony z dniem

⁵⁰¹ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 1993 r. w sprawie regulaminu czynności Trybunału Konstytucyjnego (niepublikowana), stanowiąca załącznik nr 3 do niniejszej pracy.

				30 sierpnia 2015 r.
	Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym	<ul style="list-style-type: none"> • Wejście w życie z dniem 30 sierpnia 2015 r., w drodze wyjątku niektóre przepisy weszły w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. • Uchylona z dniem 16 sierpnia 2016 r. 	Regulamin Trybunału Konstytucyjnego nadany uchwałą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 września 2015 r.	<ul style="list-style-type: none"> • Wejście w życie z dniem 21 września 2015 r. • Uchylony z dniem 16 sierpnia 2016 r.
	Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym	<ul style="list-style-type: none"> • Wejście w życie z dniem 16 sierpnia 2016 r. • Uchylona z dniem 1 stycznia 2018 r. 	-	-
	Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym	<ul style="list-style-type: none"> • Wejście w życie z dniem 3 stycznia 2017 r., w drodze wyjątku niektóre przepisy weszły w życie z dniem 20 grudnia 2016 r. oraz 1 stycznia 2018 r. • Obowiązuje do chwili obecnej. 	Regulamin Trybunału Konstytucyjnego nadany uchwałą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lipca 2017 r.	<ul style="list-style-type: none"> • Wejście w życie z dniem 1 sierpnia 2017 r., w drodze wyjątku niektóre przepisy weszły w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. • Obowiązuje do chwili obecnej.
	Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów	<ul style="list-style-type: none"> • Wejście w życie z dniem 3 stycznia 2017 r., 		

	Trybunału Konstytucyjnego ⁵⁰²	<p>w drodze wyjątku niektóre przepisy weszły w życie z dniem 20 grudnia 2016 r.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Obowiązuje do chwili obecnej. 		
--	--	---	--	--

Tabela 2. Akty prawne regulujące organizację i tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w latach 1985-2018.

⁵⁰² Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2073) reguluje sposób nawiązania, zakres i zasady ustania stosunku służbowego sędziego Trybunału Konstytucyjnego, prawa i obowiązki sędziego Trybunału, sprawy immunitetu i nietykalności osobistej oraz zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego Trybunału, a także prawa i obowiązki sędziego Trybunału w stanie spoczynku (art. 1).

2. Kompetencje sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego w ustawie z 1985 r.

Powołany do życia z dniem 7 kwietnia 1982 r. Trybunał Konstytucyjny przejął od Rady Państwa kompetencję do badania konstytucyjności przepisów prawa, lecz celem utrzymania kontroli jednolitej wówczas władzy państwowej nad sądem konstytucyjnym ograniczono jednocześnie moc prawną jego orzeczeń o niekonstytucyjności, które mogły być odrzucone przez Sejm⁵⁰³. Rozpoczęcie faktycznej działalności Trybunału Konstytucyjnego umożliwiło dopiero wejście w życie, z dniem 1 stycznia 1986 r., ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. regulującej jego właściwość, ustrój i postępowanie. Pozbawienie części orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego waloru ostateczności zostało zrównoważone powierzeniem mu kompetencji o charakterze sygnalizacyjnym w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 r., a więc od początku funkcjonowania sądu konstytucyjnego w polskim systemie ustrojowym. Trzeba przy tym podkreślić, że przypisanie Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencji sygnalizacyjnych znalazło wyraźną podstawę wyłącznie w przepisach rangi ustawowej, a nie konstytucyjnej.

Warto zaznaczyć, że propozycja umocowania sądu konstytucyjnego do realizacji kompetencji sygnalizacyjnych pojawiła się już w pierwotnym projekcie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, który był przedmiotem prac specjalnie do tego powołanej **Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym** Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej VIII kadencji, obradującej pod przewodnictwem prof. Witolda Zakrzewskiego. Aprobata komisji zyskała propozycja zawarta w art. 31 projektu ustawy, zgodnie z którą Trybunał miał przedkładać Sejmowi *informacje o istotnych problemach, wynikających z działalności i orzecznictwa trybunału*. Prof. Zdzisław Czeszejko-Sochacki zaznaczył, że powyższe uprawnienie *umożliwia przekazywanie wszelkich spraw. W art. 5 idzie natomiast o problemy o charakterze systemowym*⁵⁰⁴.

Zgodnie bowiem z art. 5 projektu ustawy, Trybunał Konstytucyjny miał przedstawiać Sejmowi PRL *uchybień i luk w prawie, których usunięcie jest niezbędne do realizacji zasad systemu prawnego PRL*. W opinii prof. Andrzeja Gwiżdża, *bardzo interesującym i cennym rozwiązaniem jest nałożenie na Trybunał Konstytucyjny obowiązku sygnalizowania o pewnych lukach czy niedostatkach systemu prawnego. Odpowiada to w pełni postulatowi*

⁵⁰³ Zob. art. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. poz. 83).

⁵⁰⁴ Tamże.

*nauki prawa, w których podkreśla się, że zgodność z konstytucją polegać musi nie tylko na wydawaniu przepisów niepozostających w sprzeczności z konstytucją, ale na dążeniu do wydawania przepisów, które zmierzają w maksymalnym stopniu do realizacji postanowień konstytucji. Jest to więc bardzo ważna profilaktyczna funkcja Trybunału Konstytucyjnego*⁵⁰⁵. Do powyższego poglądu przychylił się prof. Leszek Garlicki, oceniając tę propozycję jako pozytywny i zasługujący na poparcie element projektu⁵⁰⁶.

Ostatecznie art. 5⁵⁰⁷ ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym nałożył na Trybunał obowiązek przedstawiania *Sejmowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym właściwym organom stanowiącym prawo uwag o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*. Trybunał był więc uprawniony do dokonania sygnalizacji w jej wąskim znaczeniu – zawiadamiania organów prawodawczych o uchybieniach i lukach w prawie.

Odnosnie sygnalizacji *sensu largo*, już na gruncie ustawy z 1985 r., Prezes Trybunału Konstytucyjnego został zobowiązany do zwołania przynajmniej raz w roku zgromadzenia ogólnego sędziów Trybunału, na którym *omawia się działalność Trybunału oraz problemy wynikające z jego orzecznictwa* (art. 30 ust. 1). Prezes miał obowiązek zaprosić do udziału w zgromadzeniu przewodniczących zainteresowanych komisji sejmowych, prezesa Najwyższej Izby Kontroli, ministra sprawiedliwości, pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, prezesa Państwowego Arbitrażu Gospodarczego i prokuratora generalnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, a ponadto mógł zwrócić się do marszałka Sejmu, przewodniczącego Rady Państwa i prezesa Rady Ministrów o wzięcie udziału w zgromadzeniu ogólnym bądź delegowanie swojego

⁵⁰⁵ Prof. Gwiżdż zainicjował dyskusję komisji na temat zakresu przedmiotowego sygnalizacji, krytycznie oceniając wersję projektu, zgodnie z którą Trybunał miał możliwość sygnalizowania luk i uchybień w prawie, które są niezbędne do realizacji zasad systemu prawnego PRL – w jego opinii jest to wersja mniej jasna, niż wersja w brzmieniu zasad prawnych ustroju PRL, bowiem zasady systemu prawnego wynikają także z ustaw zwykłych, są to więc zasady bardzo zmienne.

⁵⁰⁶ Biuletyn Komisji Nadzwyczajnej do Rozpatrzenia Projektu Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Kancelaria Sejmu, Warszawa 1985.

⁵⁰⁷ Art. 5 w brzmieniu pierwotnym, nadany ustawą z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 98); w wyniku ogłoszenia tekstu jednolitego ustawy, dotychczasowa treść art. 5 została oznaczona jako art. 6.

przedstawiciela (art. 30 ust. 2 i 3 ustawy z 1985 r.)⁵⁰⁸. Ponadto na mocy art. 31⁵⁰⁹ ustawy z 1985 r. *Trybunał Konstytucyjny przedkłada Sejmowi informacje o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału*, można więc mówić także o wyodrębnieniu kompetencji sygnalizacyjnej w ujęciu szerokim⁵¹⁰.

Związek przedkładanych przez Trybunał Konstytucyjny Sejmowi PRL informacji *o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału* z omawianą *działalnością Trybunału oraz problemami wynikającymi z jego orzecznictwa* podczas corocznego zgromadzenia ogólnego sędziów Trybunału, nie ulega wątpliwości. Świadczy o tym także systematyka ustawy, która umiejscawia te obowiązki w następujących po sobie artykułach. Można nawet pokusić się o twierdzenie, że przedstawiane Sejmowi informacje o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału, o których mowa w art. 31, stanowią logiczną konsekwencję przedstawionej podczas zgromadzenia ogólnego, na podstawie art. 30, informacji o działalności Trybunału oraz problemów wynikających z jego orzecznictwa. Co więcej, można wyprowadzić wniosek, że przedkładane Sejmowi PRL informacje o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału oraz omawiana działalność Trybunału oraz problemy wynikające z jego orzecznictwa podczas zgromadzenia ogólnego sędziów Trybunału, organizowanego z udziałem przedstawicieli najważniejszych organów państwa, stanowią dwie, odmienne formy sygnalizacji *sensu largo*.

Bez wątpienia, krąg adresatów sygnalizacji prezentowanej podczas zgromadzenia ogólnego – marszałek Sejmu, przewodniczący Rady Państwa, prezes Rady Ministrów, przewodniczący komisji sejmowych, prezes NIK, minister sprawiedliwości, pierwszy prezes

⁵⁰⁸ Art. 30 brzmieniu pierwotnym, nadanym ustawą z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym; w wyniku ogłoszenia tekstu jednolitego ustawy, dotychczasowa treść art. 30 została oznaczona jako art. 33. Wraz z biegiem czasu i kolejnymi nowelizacjami ustawy krąg osób zapraszanych do udziału w zgromadzeniu ogólnym zmieniał się. Ostateczna wersja ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, w brzmieniu na dzień 17 października 1997 r., przewidywała obowiązek zaproszenia do udziału w zgromadzeniu ogólnym przewodniczących zainteresowanych komisji sejmowych, komisji senackich, prezesa Najwyższej Izby Kontroli, ministra sprawiedliwości, pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Prokuratora Generalnego. Ponadto Prezes Trybunału Konstytucyjnego mógł zwrócić się do Prezydenta, do Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu i prezesa Rady Ministrów o wzięcie udziału w zgromadzeniu ogólnym bądź delegowanie swojego przedstawiciela.

⁵⁰⁹ Art. 31 w brzmieniu pierwotnym, nadanym ustawą z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym; w wyniku ogłoszenia tekstu jednolitego, dotychczasowa treść art. 31 została oznaczona jako art. 34.

⁵¹⁰ Choć wg. L. Garlickiego i J. Trzcińskiego jest to szczególny rodzaj sygnalizacji z art. 5; zob. L. Garlicki, J. Trzciński, *Trybunał Konstytucyjny...*, op. cit., s. 51.

SN, prezes NSA, prezes Państwowego Arbitrażu Gospodarczego, a także prokurator generalny – jest zdecydowanie szerszy niż informacji o istotnych problemach, przedstawianej wyłącznie Sejmowi. Biorąc pod uwagę brzmienie przepisów art. 30 i 31, wydaje się także, że zakres przedmiotowy informacji prezentowanej i omawianej podczas corocznego zgromadzenia ogólnego, którym jest całokształt aktywności Trybunału Konstytucyjnego oraz ewentualne problemy, które pojawiły się na tle jego działalności orzeczniczej, jest szerszy niż treści prezentowane Sejmowi PRL. Te mają się ograniczyć jedynie do problematycznych aspektów, ale za to pojawiających się nie tylko na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ale całej prowadzonej przez niego działalności.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się ponadto szczególny rodzaj sygnalizacji, który przewidywał art. 21 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 r.⁵¹¹ Wnioski o wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wniesione po upływie pięciu lat od ogłoszenia aktu normatywnego w organie publikacyjnym lub zatwierdzenia dekretu przez Sejm albo ustanowienia aktu normatywnego, co do którego przepisy prawa nie ustalają obowiązku ogłoszenia w organie publikacyjnym jako warunku jego mocy obowiązującej, miały być kierowane *w trybie art. 5 ustawy*, do organu, który wydał akt objęty wnioskiem, a gdy wniosek dotyczy dekretu – do Sejmu.

Obowiązek zastosowania w takim przypadku procedury właściwej dla sygnalizacji *sensu stricto* powodował, że Trybunał Konstytucyjny nie mógł wszcząć postępowania w sprawie badania hierarchicznej zgodności norm, w efekcie którego mogło zapaść jego orzeczenie o utracie mocy obowiązującej zakwestionowanego aktu (normy). Wnioski wniesione po upływie pięcioletniego terminu od ogłoszenia aktu prawnego (w niektórych przypadkach – od jego ustanowienia) lub zatwierdzenia dekretu musiały być przekazywane, w trybie postępowania sygnalizacyjnego, właściwemu organowi prawodawczemu. Adresat miał wniosek taki traktować jedynie jako niewiążące uwagi o – w tym przypadku ewentualnych – uchybieniach i lukach w prawie.

Powyższe rozwiązanie wpisuje się w koncepcję sygnalizacji jako nałożony na Trybunał Konstytucyjny obowiązek przedstawiania informacji o niewiążącym adresata charakterze

⁵¹¹ Art. 21 w brzmieniu pierwotnym, nadany ustawą z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym; w wyniku ogłoszenia tekstu jednolitego ustawy, dotychczasowa treść art. 21 została oznaczona jako art. 24.

w trosce o zapewnienie spójności systemu prawa⁵¹². Należy jednak mieć na uwadze, że w tym przypadku rola Trybunału Konstytucyjnego sprowadzała się jedynie do przekazania uwag, nie miał on wpływu na treść przedłożenia. Nie mógł w ogóle dokonać oceny merytorycznej wniosku, jego zasadności. Wprowadzenie ograniczenia czasowego odnoszącego się do przedmiotu kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny, tak jak limitowanie mocy obowiązującej jego orzeczeń o niezgodności z Konstytucją, miały osłabić pozycję nowopowstałego sądu konstytucyjnego wobec jednolitej wówczas władzy państwowej reprezentowanej przez jednoizbowy parlament.

W realiach państwa socjalistycznego, przyznanie Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencji sygnalizacyjnych, jako niewiążących i poddanych wielu ograniczeniom instrumentów, pozwalających wskazywać Sejmowi sfery wymagające zmian, wpisywało się w koncepcję silnej, jednolitej władzy państwowej. W czasie, kiedy orzeczenia o niekonstytucyjności ustaw nie były w pełni ostateczne i mogły zostać odrzucone uchwałą Sejmu podjętą większością 2/3 głosów, lub wręcz wprowadzone w swoisty stan zawieszenia, gdy nie poddawano ich w ogóle pod głosowanie, nałożony na Trybunał Konstytucyjny obowiązek corocznego zwoływania zgromadzenia ogólnego z udziałem przedstawicieli najważniejszych organów państwowych, celem omówienia jego działalności oraz problemów wynikających z jego orzecznictwa, jak również informowania Sejmu PRL o istotnych problemach wynikających ze swojej działalności i orzecznictwa, są *dalekim echem dawnej zasady supremacji Sejmu*⁵¹³. Nacisk kładziony jest tu na nałożenie na sąd konstytucyjny obowiązków informacyjnych wobec Sejmu.

Jednocześnie jednak, ich realizacja dawała wówczas szansę Trybunałowi Konstytucyjnemu na zwrócenie uwagi przedstawicielom najważniejszych, decyzyjnych organów władzy państwowej na nieprawidłowości związane z tworzeniem i stosowaniem prawa – zarówno całemu Sejmowi PRL *in pleno*, podczas prezentacji przez Prezesa Trybunału informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału, jak również całemu gronu zaproszonych do udziału w zgromadzeniu ogólnym piastunów organów państwowych, w tym Przewodniczącego Rady Państwa, Marszałka Sejmu oraz

⁵¹² Tak: L. Garlicki, J. Trzeciński, Trybunał Konstytucyjny..., op. cit., s. 51-52 i cytowane tam orzecznictwo, s. 228-230.

⁵¹³ P. Sarnecki, Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, Przegląd Sejmowy 1998, nr 1, s. 12.

Prezesa Rady Ministrów. Przedstawianie organom prawodawczym uwag o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie było natomiast *pewnym środkiem zaradczym wobec materialnych i czasowych ograniczeń kognicji TK*; gdy nie mógł on z ich powodu wydać orzeczenia, pozostawała mu droga tzw. sygnalizacji, w której zawierał nieraz istotne uwagi o jakości danego aktu normatywnego, ale czasem streszczała się ona jedynie do prostego przekazania stosownego wniosku zaskarżającego autorowi danego aktu normatywnego⁵¹⁴.

Polskie doświadczenia ustrojowe schyłku Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i okresu intensywnej transformacji dają podstawę do stwierdzenia, że regulacje ustawowe z 1985 r. w zakresie kompetencji sygnalizacyjnych Trybunału Konstytucyjnego zostały wprowadzone bazując na doraźnych potrzebach i celach. Przejęcie przez sąd konstytucyjny kompetencji sygnalizacyjnych, które w realiach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej miały stanowić sposób realizacji przez Radę Państwa jej funkcji kontrolnej w zakresie tworzenia i wykonywania prawa, pozwoliło wówczas Trybunałowi zrównoważyć ograniczoną moc obowiązującą orzeczeń o niekonstytucyjności, wydawanych w toku głównej jego działalności, i jako takie dopełniały jego działalności orzeczniczą w zakresie hierarchicznej kontroli norm. Warto jednak zaznaczyć, że pomimo zmian ustrojowych powyższa konstrukcja utrzymała się w niezmiennym kształcie przez cały okres funkcjonowania ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 r., aż do jej uchylecia z dniem 17 października 1997 r.

Kompetencje sygnalizacyjne w ustawie z 1985 r. ⁵¹⁵	
sygnalizacja <i>sensu stricto</i>	Art. 5
	Trybunał Konstytucyjny przedstawia Sejmowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym właściwym organom stanowiącym prawo uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.
	Art. 21
	Wnioski o wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wniesione

⁵¹⁴ P. Sarnecki, Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, op. cit., s. 12.

⁵¹⁵ Numeracja odnosi się do pierwotnego brzmienia ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

sygnalizacja <i>sensu largo</i>	po upływie pięciu lat od ogłoszenia aktu lub zatwierdzenia dekretu (art. 3 pkt 1) albo ustanowienia aktu (art. 3 pkt 2), Trybunał kieruje w trybie art. 5, do organu, który wydał akt objęty wnioskiem, a gdy wniosek dotyczy dekretu – do Sejmu.	
	Art. 30	
	1.	Prezes Trybunału Konstytucyjnego zwołuje przynajmniej raz w roku zgromadzenie ogólne sędziów Trybunału, na którym omawia się działalność Trybunału oraz problemy wynikające z jego orzecznictwa.
	2.	Prezes Trybunału Konstytucyjnego zaprasza do udziału w zgromadzeniu przewodniczących zainteresowanych komisji sejmowych, prezesa Najwyższej Izby Kontroli, ministra sprawiedliwości, pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, prezesa Państwowego Arbitrażu Gospodarczego i prokuratora generalnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.
	3.	Prezes Trybunału może zwrócić się do marszałka Sejmu, przewodniczącego Rady Państwa i prezesa Rady Ministrów o wzięcie udziału w zgromadzeniu ogólnym bądź delegowanie swojego przedstawiciela.
	Art. 31	
	Trybunał Konstytucyjny przedkłada Sejmowi informacje o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału.	

Tabela 3. Kompetencje sygnalizacyjne w ustawie z 1985 r.

Art. 32 ust. 1 ustawy z 1985 r. przewidywał ustalenie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w drodze uchwały Sejmu, ogłaszanej w Dzienniku Ustaw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. W wykonaniu upoważnienia ustawowego Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej podjął uchwałę z dnia 31 lipca 1985 r., której przedmiotem regulacji było unormowanie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ale jedynie w sprawach orzekania o zgodności z Konstytucją aktów ustawodawczych oraz z Konstytucją lub aktami ustawodawczymi aktów

normatywnych wydanych przez Radę Państwa, naczelne i centralne organy administracji państwowej oraz inne naczelne i centralne organy państwowe⁵¹⁶.

Unormowanie procedury występowania zarówno z sygnalizacją *sensu largo*, jak i sygnalizacją *sensu stricto*, zawierały natomiast wewnętrzne postanowienia regulaminowe Trybunału Konstytucyjnego. Przedmiotowe regulacje zostały wydane w wykonaniu normy art. 32 ust. 2 ustawy z 1985 r., na podstawie której *Regulamin czynności Trybunału Konstytucyjnego oraz organizację wewnętrzną Biura uchwała Trybunał Konstytucyjny*. Trybunał Konstytucyjny, uchwałą podjętą w dniu 16 grudnia 1985 r. w pełnym składzie, ustanowił Regulamin czynności Trybunału Konstytucyjnego (załącznik nr 1) oraz Regulamin Organizacji Biura Trybunału Konstytucyjnego (załącznik nr 2)⁵¹⁷. Uchwała weszła w życie, tak jak ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, z dniem 1 stycznia 1986 r.

Regulamin czynności Trybunału Konstytucyjnego z 1985 r., zwany dalej *regulaminem z 1985 r.*, normuje obie formy sygnalizacji *sensu largo* w następujących po sobie jednostkach normatywnych, co także świadczy o ich wzajemnych powiązaniach funkcjonalnych. W swoim § 8 nakłada na Prezesa Trybunału Konstytucyjnego obowiązek zwołania przynajmniej raz w roku zgromadzenia ogólnego sędziów Trybunału Konstytucyjnego, na którym omawia się działalność Trybunału oraz problemy wynikające z jego orzecznictwa, co stanowi powtórzenie normy zawartej w art. 33 ust. 1 ustawy z 1985 r. Z kolei § 9 również zobowiązuje Prezesa Trybunału do przedkładania Sejmowi informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Ponieważ art. 31 ustawy z 1985 r. nakłada obowiązek przedkładania Sejmowi informacji o istotnych problemach na Trybunał Konstytucyjny, to wskazanie w akcie wewnętrznym Prezesa Trybunału, jako właściwego do zaprezentowania tej informacji, stanowi istotne doprecyzowanie proceduralne w tym zakresie.

Regulamin z 1985 r. nakłada ponadto obowiązki związane z sygnalizacją *sensu largo* i *sensu stricto* na Biuro Trybunału Konstytucyjnego. Podległe Prezesowi Trybunału Biuro Trybunału, stanowi wewnętrzną jednostkę pomocniczą, powołaną na podstawie art. 17

⁵¹⁶ Zob. art. 1 ust. 1 uchwały Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 184, z późn. zm.).

⁵¹⁷ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 1985 r. w sprawie regulaminu czynności oraz organizacji wewnętrznej Biura Trybunału Konstytucyjnego (niepublikowana), stanowi załącznik nr 1 do niniejszej pracy.

ustawy z 1985 r. w celu zapewnienia *organizacyjnych i administracyjnych warunków pracy* Trybunału Konstytucyjnego. W tym świetle należy widzieć unormowanie § 18 regulaminu z 1985 r., zgodnie z którym Biuro Trybunału przygotowuje uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego, a także informacje o istotnych problemach, wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Nie należy przygotowywanych przez Biuro Trybunału uwag i informacji utożsamiać z sygnalizacją Trybunału Konstytucyjnego. Realizacja nałożonych na Biuro Trybunału obowiązków ma natomiast na celu przygotowanie do wystąpienia przez Trybunał Konstytucyjny z sygnalizacją.

Przedmiotem opracowywanych przez Biuro Trybunału informacji są zidentyfikowane i uznane przez kolegialnie działający Trybunał Konstytucyjny za istotne problemy wynikające z działalności orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Przygotowywanie przez Biuro informacji stanowi element składowy czynności, dążących do realizacji przez Trybunał Konstytucyjny swoich ustawowych obowiązków – przedłożenia Sejmowi informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału oraz omówienia działalności Trybunału oraz problemów wynikających z jego orzecznictwa podczas dorocznego zgromadzenia ogólnego (art. 31 i 33 ustawy z 1985 r.). Obowiązek przygotowywania przez Biuro Trybunału sygnalizacji *sensu largo* odnieść należy zarówno do tworzenia wstępnego projektu informacji o istotnych problemach, wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jak również opracowania ostatecznej treści informacji. W tym celu, Regulamin Organizacji Biura Trybunału Konstytucyjnego z 1985 r. do zadań Biura wykonywanych we własnym zakresie zalicza w szczególności prowadzenie zbioru orzeczeń Trybunału oraz dokonywanie analiz tych orzeczeń w celu ustalenia problemów wynikających z tego orzecznictwa (§ 4 ust. 1 pkt 3).

Podobnie nałożenie na Biuro Trybunału obowiązku przygotowywania dla Trybunału Konstytucyjnego uwag o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego, z którymi Trybunał może wystąpić do Sejmu PRL i innych właściwych organów stanowiących prawo, na podstawie art. 5 ustawy z 1985 r. Zgodnie z brzmieniem § 18 regulaminu z 1985 r., luki i uchybienia, które przygotowuje Biuro Trybunału muszą wcześniej zostać *stwierdzone* przez Trybunał Konstytucyjny i uznane za naruszające spójność systemu prawa. Aby Biuro Trybunału mogło

sprawnie realizować obowiązki powierzone mu w zakresie sygnalizacji *sensu stricto*, na podstawie § 4 ust. 1 pkt 2 Regulaminu Organizacji Biura Trybunału Konstytucyjnego z 1985 r. we własnym zakresie prowadzi oraz inicjuje badania i studia dotyczące oceny stanu prawa mających na celu ujawnienie uchybień i luk wymagających usunięcia dla zapewnienia spójności systemu prawnego.

O pewnej formie sygnalizacji mówi § 17 regulaminu z 1985 r., na podstawie którego Biuro Trybunału Konstytucyjnego *dokonyuje analizy skarg i wniosków pod kątem **ustalenia sygnałów o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją lub aktem ustawodawczym.** Dokonuje także takiej samej analizy raportów o stanie prawa, opracowań instytutów resortowych, wystąpień poselskich i publikacji.* Tak jak w przypadku nałożonego na Biuro Trybunału obowiązku przygotowywania uwag o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego, a także informacji o istotnych problemach, wynikających z działalności orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nie można oczywiście utożsamiać *dokonywania analizy* przez Biuro Trybunału z występowaniem z sygnalizacją przez Trybunał Konstytucyjny.

Wskazane w § 17 regulaminu z 1985 r., dokonywanie analizy przez Biuro wpływających do Trybunału skarg konstytucyjnych i wniosków, raportów o stanie prawa⁵¹⁸, opracowań instytutów resortowych, wystąpień poselskich i publikacji, pod kątem *ustalenia sygnałów o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją lub aktem ustawodawczym*, składa się na etap wstępny, przygotowawczy, w celu rozpoznania ewentualnych hierarchicznych niezgodności w systemie prawa. Poprzez analizę skarg i wniosków, raportów

⁵¹⁸ Prawdopodobnie stanowi to nawiązanie do *Raportów o stanie prawa*, wydawanych przez Radę Legislacyjną, która funkcjonowała jako organ opiniodawczo-doradczy przy Prezesie Rady Ministrów – w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej od 1972 r., na podstawie decyzji nr 93/72 Prezydium Rządu z dnia 28 lipca 1972 r. w sprawie usprawnienia procesu tworzenia prawa (niepublikowana), a w następnych latach na podstawie uchwały nr 46 Rady Ministrów z dnia 30 marca 1984 r. w sprawie Rady Legislacyjnej. Do zadań Rady Legislacyjnej należało w szczególności: opiniowanie założeń oraz projektów ustaw o podstawowym znaczeniu w systemie prawa, opiniowanie projektów rządowych programów prac ustawodawczych, dokonywanie okresowych ocen stanu prawa oraz dokonywanie ocen stosowania prawa. W skład Rady Legislacyjnej wchodziłi powoływani przez Prezesa Rady Ministrów na okres trzech lat wybitni przedstawiciele podstawowych dziedzin nauk prawnych oraz przedstawiciele praktyki prawniczej. W dniu 26 stycznia 1993 r. podjęto uchwałę nr 8 Rady Ministrów w sprawie Rady Legislacyjnej, dająca tej instytucji nową podstawę prawną, niemniej jednak ówczesna premier Hanna Suchocka w trakcie swojego urzędowania nie powołała członków Rady Legislacyjnej kolejnej kadencji. W dniu 18 stycznia 1994 r. została podjęta uchwała nr 2 Rady Ministrów w sprawie Rady Legislacyjnej, stanowiąca kolejną podstawę prawną działania Rady Legislacyjnej i uchylająca uchwałę Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 1993 r.; zob. Raport o stanie prawa, S. Zawadzki (red.), Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, Warszawa 1985 oraz 1986.

o stanie prawa, opracowań instytucji resortowych, wystąpień poselskich i publikacji, Biuro Trybunału miało dokonywać bieżącego monitoringu stanu prawa – celem wychwycenia ewentualnych rozbieżności. Jeśli takie niezgodności zauważyło (ustaliło), Biuro było zobligowane do zasygnalizowania ich Trybunałowi Konstytucyjnemu. Można więc omawianą kompetencję zakwalifikować jako, wynikające z regulaminu wewnętrznego, umocowanie Biura Trybunału do występowania z sygnalizacją do Trybunału Konstytucyjnego.

Kompetencję Biura Trybunału do *ustalenia sygnałów o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją lub aktem ustawodawczym* należy widzieć przez pryzmat, funkcjonującej na gruncie ustawy z 1985 r. aż do jej uchylecia w 1997 r., możliwości działania przez Trybunał Konstytucyjny *ex officio* w sprawach kontroli norm. Zgodnie z art. 19 ust. 3 w zw. z ust. 1 pierwotnego brzmienia ustawy z 1985 r.⁵¹⁹, postępowanie w sprawach o stwierdzenie zgodności aktu ustawodawczego z Konstytucją albo innego aktu normatywnego z Konstytucją lub aktem ustawodawczym, Trybunał Konstytucyjny może podjąć z inicjatywy własnej. Jeśli więc Biuro Trybunału zgłosiło by sygnały o ewentualnych niezgodnościach, Trybunał mógł podjąć się badania hierarchicznej zgodności norm z własnej inicjatywy, a w przypadku sprawy z wniosku lub skargi – kontynuować postępowanie w sprawie.

Ustalane przez Biuro Trybunału sygnały o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją lub aktem ustawodawczym mogły także stać się dla Trybunału Konstytucyjnego podstawą do przedstawienia Sejmowi PRL lub innym właściwym organom stanowiącym prawo uwag o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego, w trybie art. 5 ustawy z 1985 r. Mogły również być przedmiotem przedłożonej Sejmowi, zgodnie z art. 31 ustawy z 1985 r. informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału omówienia podczas zgromadzenia ogólnego sędziów Trybunału, zwołanego na podstawie art. 33 ust. 1 ustawy z 1985 r.

Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, jak niezwykle rozbudowane było unormowanie procedury występowania z sygnalizacją *sensu largo* i *sensu stricto* już w pierwszych wewnętrznych regulaminach Trybunału Konstytucyjnego. Dowodzi to próby zrównoważenia

⁵¹⁹ W wyniku ogłoszenia tekstu jednolitego ustawy zmianie uległa numeracja artykułów i treść dotychczasowego art. 19 ust. 1 i 3 oznaczono jako art. 22 ust. 1 i 2.

ówczesnych ograniczeń ustrojowych nałożonych na nowopowstały Trybunał Konstytucyjny poprzez korzystanie ze swoich kompetencji sygnalizacyjnych, przyznanych mu na gruncie ustawy z 1985 r. W czasie, kiedy moc prawna jego podstawowego narzędzia – orzeczenia o niekonstytucyjności, które wywierało bezpośredni skutek w prawie, mogło zostać zlekceważone przez Sejm PRL, sąd konstytucyjny upatrywał w niewiążącej adresata sygnalizacji szansy na wywarcie wpływu na stan prawa – za pośrednictwem organów, które były władne skutecznie dokonać odpowiednich zmian legislacyjnych.

Kompetencje sygnalizacyjne w regulaminie z 1985 r. ⁵²⁰	
sygnalizacja <i>sensu largo</i>	§ 8
	Prezes Trybunału zwołuje przynajmniej raz w roku zgromadzenia ogólne sędziów Trybunału Konstytucyjnego, na którym omawia się działalność Trybunału oraz problemy wynikające z jego orzecznictwa.
	§ 9
	Prezes Trybunału przedkłada Sejmowi informacje o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.
sygnalizacja <i>sensu stricto</i>	§ 16
	Na zlecenie prezesa, wiceprezesa lub sędziego Trybunału Biuro przygotowuje materiały pomocnicze (orzecznictwo, wykaz publikacji i aktów normatywnych) do rozstrzygnięcia określonego wniosku lub pytania prawnego <i>albo wydania postępowania sygnalizacyjnego</i> ⁵²¹ .
	§ 17
	Biuro Trybunału dokonuje analizy skarg i wniosków pod kątem ustalenia sygnałów o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją lub aktem ustawodawczym. Dokonuje także takiej samej analizy raportów o stanie prawa, opracowań instytutów resortowych, wystąpień poselskich i publikacji.

⁵²⁰ Regulamin czynności Trybunału Konstytucyjnego, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały Trybunału Konstytucyjnego w pełnym składzie z dnia 16 grudnia 1985 r.

⁵²¹ Zmiana wprowadzona na mocy § 9 uchwały z 1987 r.

sygnalizacja <i>sensu largo</i>	§ 18	
	Biuro Trybunału przygotowuje uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego, a także informacje o istotnych problemach, wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.	
sygnalizacja <i>sensu stricto</i>	Kompetencje sygnalizacyjne w Regulaminie Biura Trybunału z 1985 r. ⁵²²	
	§ 4 ust. 1 pkt 2 i 3	
	1.	Do zadań Biura wykonywanych we własnym zakresie (§ 1 ust. 2) należy w szczególności:
sygnalizacja <i>sensu largo</i>	2)	prorowadzenie oraz inicjowanie badań i studiów dotyczących oceny stanu prawa mających na celu ujawnienie uchybień i luk wymagających usunięcia dla zapewnienia spójności systemu prawnego,
	3)	prorowadzenie zbioru orzeczeń Trybunału oraz dokonywanie analiz tych orzeczeń w celu ustalenia problemów wynikających z tego orzecznictwa, a także wykonywanie czynności związanych z ogłaszaniem orzeczeń (...).

Tabela 4. Kompetencje sygnalizacyjne w regulaminie z 1985 r.

Obszerne uregulowanie trybu wydawania sygnalizacji *sensu stricto* zawarto w rozdziale 2, zatytułowanym *Postępowanie sygnalizacyjne* (§ 4-6), uchwały pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego w sprawie wykładni przepisów dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny, postępowania sygnalizacyjnego i zdania odrębnego oraz zmiany uchwały pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego w części dotyczącej regulaminu czynności, podjętej w dniu 28 października 1987 r.⁵²³

Zgodnie z § 4 ust. 1 uchwały z 1987 r., jeżeli w toku postępowania w sprawie lub na skutek wniosków i informacji, o których mowa w art. 21 i 22 ust. 2 ustawy z 1985 r.

⁵²² Regulamin Organizacji Biura Trybunału Konstytucyjnego, stanowiący załącznik nr 2 do uchwały Trybunału Konstytucyjnego w pełnym składzie z dnia 16 grudnia 1985 r.

⁵²³ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 1987 r. w sprawie wykładni przepisów dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny, postępowania sygnalizacyjnego i zdania odrębnego oraz zmiany uchwały pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego w części dotyczącej regulaminu czynności (niepublikowana), stanowi załącznik nr 2 do niniejszej pracy.

o Trybunale Konstytucyjnym albo innych materiałów wymienionych w § 17 i 18 regulaminu z 1985 r., Trybunał Konstytucyjny stwierdzi uchybienia lub luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego PRL, wydaje postanowienie o przedstawieniu swoich uwag właściwym organom stanowiącym prawo. Uchwała z 1987 r. w swoim § 4 ust. 2 postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o przedstawieniu uwag właściwym organom stanowiącym prawo nazywa *postanowieniem sygnalizacyjnym* i precyzuje, że powinno ono wskazywać uchybienia i luki w prawie oraz określać numer sprawy, skład orzekający, a w razie potrzeby również uczestników postępowania i przedmiot sprawy.

Tym samym, podstawą do wydania postanowienia o przedstawieniu swoich uwag właściwym organom stanowiącym prawo, w trybie art. 5 ustawy z 1985 r., było stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny istnienia takiego uchybienia lub luki w prawie, których usunięcie jest w jego opinii niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego PRL. Stwierdzenie luki lub uchybienia, które mogło być przedmiotem sygnalizacji *sensu stricto* mogło nastąpić w toku postępowania w sprawie głównej lub na skutek:

- 1) wniosków o wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wniesionych po upływie pięciu lat od ogłoszenia aktu normatywnego w organie publikacyjnym lub zatwierdzenia dekretu przez Sejm albo ustanowienia aktu, co do którego przepisy prawa nie ustalają obowiązku ogłoszenia w organie publikacyjnym jako warunku jego mocy obowiązującej, kierowane przez Trybunał w trybie właściwym dla sygnalizacji *sensu stricto* (art. 5 ustawy z 1985 r.), do organu, który wydał akt objęty wnioskiem, a gdy wniosek dotyczy dekretu – do Sejmu, zgodnie art. 21 ustawy z 1985 r.,
- 2) informacji otrzymanej od Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prezesa Państwowego Arbitrażu Gospodarczego lub naczelných i centralnych organów administracji państwowej o sygnalizowanych im przez organy orzekające niezgodnościach aktów ustawodawczych z Konstytucją oraz innych aktów normatywnych z Konstytucją lub aktami ustawodawczymi, w trybie art. 22 ust. 2 ustawy z 1985 r.,
- 3) innych materiałów wymienionych w § 17 regulaminu z 1985 r., tj. dokonanych przez Biuro Trybunału analiz skarg i wniosków, raportów o stanie prawa, opracowań

instytutów resortowych, wystąpień poselskich i publikacji pod kątem ustalenia sygnałów o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją lub aktem ustawodawczym,

- 4) innych materiałów wymienionych w § 18 regulaminu z 1985 r., tj. przygotowanych przez Biuro Trybunału uwagach o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego, a także informacji o istotnych problemach, wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

W przypadku gdy stwierdzenie luki lub uchybienia nie następuje w toku postępowania w sprawie głównej (a więc w sytuacjach wymienionych w powyższych pkt 1-4, materiały stanowiące podstawę do postanowienia sygnalizacyjnego, które nie wynikają z rozpoznawanej przez Trybunał Konstytucyjny sprawy, opracowuje Zespół Orzecznictwa i przedstawia prezesowi Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z wymogiem § 5 ust. 1 uchwały z 1987 r. Jeżeli Prezes Trybunału Konstytucyjnego uzna, że przygotowany przez Zespół materiał uzasadnia rozpatrzenie proponowanej sygnalizacji, to na podstawie § 5 ust. 2 uchwały z 1987 r. wyznacza w tym celu skład orzekający.

Uchwała z 1987 r. nakazuje w tym zakresie stosować odpowiednio reguły wyznaczania składów orzekających określone w przepisach art. 6 i 7 uchwały Sejmu PRL w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Niestety odpowiednie zastosowanie art. 6 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały Sejmu PRL z 1985 r. może nastręczać trudności, gdyż kryteria, od których uchwała sejmu uzależnia liczebność składu orzekającego, opierają się na przedmiocie hierarchicznej kontroli norm. Trybunał rozpoznaje sprawy w składzie pięciu sędziów, jeżeli wniosek, bądź pytanie prawne dotyczy zgodności z Konstytucją aktów ustawodawczych, a w składzie trzech sędziów w przypadku gdy dotyczy ono zgodności z Konstytucją lub aktami ustawodawczymi innych aktów normatywnych.

Biorąc pod uwagę, że przedmiotem sygnalizacji może być szeroki katalog uchybień i luk w prawie, nie tylko polegających na hierarchicznej niezgodności, można stwierdzić, że na podstawie odwołania z § 5 ust. 2 uchwały z 1987 r., Prezes Trybunału wyznaczał sędziów, w tym przewodniczącego oraz sędziego sprawozdawcę, do:

- składu orzekającego pięciu sędziów, jeżeli postępowanie sygnalizacyjne miałoby dotyczyć ewentualnej niezgodności w akcie ustawodawczym,

- składu trzech sędziów Trybunału, jeżeli *proponowana sygnalizacja* dotyczyłaby nieprawidłowości dotyczących innych aktów normatywnych, bądź
- pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego, w sprawach o szczególnej złożoności, bez względu na status aktu normatywnego, którego dotyczy potencjalne uchybienie czy luka – w takim przypadku rozpoznawanie sprawy wymagało udziału w rozprawie co najmniej siedmiu członków Trybunału, a rozprawie przewodniczył prezes lub wiceprezes Trybunału⁵²⁴.

Zgodnie z § 6 uchwały z 1987 r., na podstawie i w granicach postanowienia sygnalizacyjnego, Prezes Trybunału Konstytucyjnego kieruje wystąpienie sygnalizacyjne do Sejmu PRL lub innego właściwego organu stanowiącego prawo. Prezes może jednocześnie zwrócić się o powiadomienie o sposobie wykorzystania sygnalizacji.

Uchwała z 1987 r. znowelizowała ponadto § 16 regulaminu z 1985 r., nakładając kolejny obowiązek na Biuro Trybunału. W efekcie Biuro Trybunału zostało zobligowane do przygotowywania na zlecenie prezesa, wiceprezesa lub sędziego Trybunału materiałów pomocniczych – orzecznictwa, wykazu publikacji i aktów normatywnych) niezbędne nie tylko do rozstrzygnięcia określonego wniosku lub pytania prawnego, ale również do wydania postępowania sygnalizacyjnego.

Warto zwrócić uwagę, że na gruncie uchwały z 1987 r., po raz pierwszy akt normatywny regulujący tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym posłużył się terminologią odwołującą się wprost do pojęcia *sygnalizacji*, jako odnoszącej się do realizacji upoważnienia z art. 5 ustawy z 1985 r. W rozdziale 2 uchwały z 1987 r. pojawiają się sformułowania *postępowanie sygnalizacyjne*, *postanowienie sygnalizacyjne*, *wystąpienie sygnalizacyjne* oraz *sygnalizacja*.

Celem przedstawienia Sejmowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym właściwym organom stanowiącym prawo uwag o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego (art. 5 ustawy

⁵²⁴ Ponieważ § 5 ust. 2 uchwały z 1987 r. dotyczy jedynie przypadków inicjowania postępowania sygnalizacyjnego przez Prezesa Trybunału, a nie przez skład rozpoznawający sprawę główną, nie ma tutaj zastosowania art. 7 ust. 1 uchwały Sejmu PRL z 1985 r., na podstawie którego Prezes Trybunału mógł wyznaczyć pełny skład z własnej inicjatywy lub na wniosek składu już orzekającego w sprawie. W konsekwencji, pełny skład Trybunału mógł zostać wyznaczony jedynie w sytuacji wszczęcia postępowania sygnalizacyjnego przez Prezesa Trybunału, w szczególności zawitej sprawie.

z 1985 r.), norma prawa wewnętrznego wskazuje konieczność przeprowadzenia *postępowania sygnalizacyjnego*. Jego efektem może być wydanie przez skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego *postanowienia o przedstawieniu swoich uwag właściwym organom stanowiącym prawo*, zwanego *postanowieniem sygnalizacyjnym*. Uchwała z 1987 r. wskazała w ten sposób formę, w jakiej Trybunał Konstytucyjny może przedstawiać organom prawodawczym swoje uwagi o zauważonych uchybieniach i lukach w prawie, do którego umocowany został w art. 5 ustawy z 1985 r.

W takiej sytuacji Prezes Trybunału kieruje do właściwego organu stanowiącego prawo *wystąpienie sygnalizacyjne* zawierającym, jak się można domyślać, pismo przewodnie, przekazywane postanowienie sygnalizacyjne, jak również ewentualną prośbę Prezesa o powiadomienie o sposobie wykorzystania *sygnalizacji*. Wydaje się, że termin *sygnalizacja*, o którym mowa w § 6 uchwały z 1987 r., odnosi się do informacji w znaczeniu materialnym, przekazywanego sygnału, treści, zawartej w postanowieniu sygnalizacyjnym, rozumianym jako nośnik tejże informacji.

Trudno odmówić powiązań semantycznych i funkcjonalnych z kompetencjami sygnalizacyjnymi Rady Państwa, jakie przysługiwały jej na gruncie uchwały z 1979 r. Na podstawie § 2 ust. 3 uchwały z 1979 r., stwierdziwszy w toku swej działalności niezgodności hierarchiczne, bądź inne nieprawidłowości w systemie prawa, Rada Państwa *sygnalizuje* je właściwemu organowi, który ma obowiązek powiadomić o działaniach podjętych dla usunięcia tych nieprawidłowości. Mimo bardzo istotnych różnic, jak choćby charakter organów, funkcjonujących w zupełnie różnych ustrojach, stopień związania sygnalizacją i różnych funkcji jakie pełniła, konstrukcja tych kompetencji jest niezwykle do siebie zbliżona. Uzasadnia to tezę o możliwości upatrywania w uprawnieniach Rady Państwa inspiracji dla powierzenia kompetencji sygnalizacyjnych Trybunałowi Konstytucyjnemu. Świadczy to również o subsydiarnym charakterze kompetencji sygnalizacyjnych wobec realizowanej przez organ władzy państwowej funkcji kontrolnej.

Kompetencje sygnalizacyjne w uchwale z 1987 r.	
sygnalizacja sensu	Rozdział 2
	Postępowanie sygnalizacyjne

§ 4	
1.	Jeżeli w toku postępowania w sprawie lub na skutek wniosków i informacji, o których mowa w art. 21 i 22 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym albo innych materiałów wymienionych w § 17 i 18 niniejszego regulaminu, Trybunał Konstytucyjny stwierdzi uchybienia lub luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego PRL, wydaje postanowienie o przedstawieniu swoich uwag właściwym organom stanowiącym prawo.
2.	Postanowienie, o którym mowa w ust. 1, zwane dalej postanowieniem sygnalizacyjnym, powinno wskazywać uchybienia i luki w prawie oraz określać numer sprawy, skład orzekający, a w razie potrzeby również uczestników postępowania i przedmiot sprawy.
§ 5	
1.	Materiały stanowiące podstawę do postanowienia sygnalizacyjnego, które nie wynikają z rozpoznawanej przez Trybunał Konstytucyjny sprawy, opracowuje Zespół Orzecznictwa i przedstawia prezesowi Trybunału Konstytucyjnego.
2.	Jeżeli prezes Trybunału Konstytucyjnego uzna, że przygotowany materiał uzasadnia rozpatrzenie proponowanej sygnalizacji wyznacza w tym celu skład orzekający, stosując odpowiednio przepisy art. 6 i 7 uchwały Sejmu PRL w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.
§ 6	
Na podstawie i w granicach postanowienia sygnalizacyjnego, o którym mowa w § 4, prezes Trybunału Konstytucyjnego kieruje wystąpienie sygnalizacyjne do Sejmu PRL lub innego właściwego organu stanowiącego prawo. Prezes może jednocześnie zwrócić się o powiadomienie o sposobie wykorzystania sygnalizacji.	
Rozdział 4	
Zmiany w regulaminie czynności i przepisy końcowe	

§ 9

W Regulaminie czynności Trybunału Konstytucyjnego, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały Pełnego Składu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 1985 r. w § 16 po słowach „lub pytania prawnego” dodaje się wyrazy „albo wydania postępowania sygnalizacyjnego”.

Tabela 5. Kompetencje sygnalizacyjne w uchwale z 1987 r.

Nadany uchwałą Trybunału Konstytucyjnego w pełnym składzie z dnia 23 czerwca 1993 r. Regulamin czynności Trybunału Konstytucyjnego⁵²⁵ wszedł w życie z dniem powzięcia. Na mocy § 2 uchwały utraciły moc podjęte w pełnym składzie uchwały Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 16 grudnia 1985 r. w sprawie regulaminu czynności oraz organizacji wewnętrznej Biura Trybunału Konstytucyjnego, z dnia 28 października 1987 r. w sprawie wykładni przepisów dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny, postępowania sygnalizacyjnego i zdania odrębnego oraz zmiany uchwały pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego w części dotyczącej regulaminu czynności, a także z dnia 12 października 1989 r. w sprawie tymczasowego regulaminu czynności Trybunału Konstytucyjnego przy rozpoznawaniu wniosków o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni.

W zakresie sygnalizacji *sensu largo*, regulamin z 1993 r. doprecyzowywał jedynie tryb przygotowania informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału, przedkładanych Sejmowi przez Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 31 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 r. Zgodnie z § 2 pkt 2 regulaminu z 1993 r. Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie, na wniosek Prezesa, uchwalał informacje o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału.

Odnosnie sygnalizacji *sensu stricto*, regulamin z 1993 r. zawierał znacznie szerszą regulację, poświęcając *Sygnalizowaniu uchybień i luk w prawie* rozdział 8. Na podstawie § 36, istnienie uchybienia bądź luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, stwierdza się w postanowieniu, wydanym w składzie właściwym ze względu na materię prawną, której dotyczy uchybienie bądź luka w prawie. Tym samym postanowienie było jedyną przewidzianą przez regulamin

⁵²⁵ Regulamin czynności Trybunału Konstytucyjnego, stanowiący załącznik do uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 1993 r. (niepublikowana), stanowi załącznik nr 3 do niniejszej pracy.

z 1993 r. formą przedstawienia przez Trybunał Konstytucyjny Sejmowi PRL i innym właściwym organom stanowiącym prawo uwag o stwierdzonych uchybieniach i lukach prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, o których mowa w art. 5 ustawy z 1985 r.

Regulamin z 1993 r. przewidywał wręcz podjęcie *postępowania w sprawie uchybienia bądź luki w prawie* (nazywanego dalej *postępowaniem sygnalizacyjnym*), które mogło zostać zainicjowane na podstawie postanowienia składu orzekającego w sprawie bądź rozpatrującego wnioski o wykładnię – w toku postępowania w sprawie konstytucyjności określonego aktu – lub wniosku o wykładnię albo na podstawie zarządzenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego (§ 37 ust. 1). Zgodnie z § 37 ust. 2 regulaminu z 1993 r., podstawą zarządzenia przez Prezesa Trybunału podjęcia postępowania sygnalizacyjnego mogły być wnioski w tym przedmiocie składów orzekających, bądź rozpatrujących wnioski o wykładnię, bądź też sporządzane przez Biuro Trybunału Konstytucyjnego oceny napływających do Trybunału listów, skarg i wniosków oraz oceny obowiązujących przepisów prawa podejmowane na zlecenie prezesa lub z inicjatywy własnej Biura Trybunału.

Wydając zarządzenie o podjęciu postępowania sygnalizacyjnego, Prezes Trybunału prawdopodobnie kierował je jednocześnie do wyznaczonego przez siebie składu orzekającego, właściwego ze względu na materię prawną, której dotyczy uchybienie bądź luka w prawie, który zgodnie z § 36 regulaminu, był uprawniony do ewentualnego wydania postanowienia stwierdzającego istnienie takiej nieprawidłowości. Posłużenie się w regulaminie z 1993 r. sformułowaniem *skład właściwy ze względu na materię prawną, której dotyczy uchybienie bądź luka w prawie*, jako odpowiedniego do przeprowadzenia postępowania w sprawie uchybienia bądź luki w prawie, pozwoliło wyeliminować ewentualne wątpliwości, jakie mogły istnieć na gruncie uchwały z 1987 r. co do odpowiedniego stosowania reguł wyznaczania składów orzekających określonych w przepisach art. 6 i 7 uchwały Sejmu PRL w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Zgodnie z ówczesnie obowiązującym art. 28 ustawy z 1985 r., Trybunał Konstytucyjny rozpoznawał wnioski (pytania prawne) dotyczące zgodności aktów ustawodawczych z Konstytucją w składzie pięciu sędziów, a dotyczące innych aktów normatywnych – w składzie trzech sędziów (ust. 1), natomiast w sprawach o szczególnej zawężoności prezes

Trybunału mógł zarządzić rozpoznanie wniosku przez Trybunał w pełnym składzie (ust. 2). Wobec powyższego, w przypadku podjęcia postępowania w sprawie uchybienia bądź luki w prawie na podstawie zarządzenia prezesa Trybunału, Prezes Trybunału wyznaczał skład orzekający według kryterium materii prawnej, której dotyczy ewentualne uchybienie bądź luka w prawie – pięciu sędziów w sprawie dotyczącej potencjalnych nieprawidłowości w zakresie aktów ustawodawczych, w zakresie pozostałych aktów normatywnych – trzech sędziów, a w sprawie o szczególnej zawłości w pełnym składzie.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego został ponadto zobowiązany do skierowania postanowienia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego istnienie uchybienia bądź luki w prawie do właściwego rzeczowo w zakresie stanowienia prawa organu państwowego w celu usunięcia stwierdzonej nieprawidłowości (§ 38 ust. 1 regulaminu z 1993 r.). Stanowi to odzwierciedlenie treści § 6 dotychczas obowiązującej uchwały z 1987 r., zgodnie z którym Prezes Trybunału Konstytucyjnego kierował wystąpienie sygnalizacyjne do właściwego organu, przy czym mógł jednocześnie zwrócić się o powiadomienie o sposobie wykorzystania sygnalizacji. Jednakże § 38 ust. 2 regulaminu z 1993 r. znacznie rozszerza zakres uprawnień Prezesa Trybunału, który kierując postanowienie do właściwego podmiotu mógł przekazać swoje uwagi co do konieczności i sposobu usunięcia stwierdzonych uchybień bądź luk w prawie oraz zwrócić się o poinformowanie Trybunału Konstytucyjnego o zajętych przez adresata sygnalizacji stanowiska w sprawie ich usunięcia.

O ile powierzenie Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego fakultatywnego uprawnienia do zwrócenia się do adresata sygnalizacji o przedstawienie stanowiska w sprawie nie budzi wątpliwości, to umożliwienie Prezesowi Trybunału podjęcia samodzielnej decyzji o przekazaniu organowi prawodawczemu własnych uwag co do konieczności i sposobu usunięcia stwierdzonych w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego uchybień bądź luk w prawie nie mieści się w granicach art. 5 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 r., który umocowuje Trybunał Konstytucyjny do przedstawiania uwag o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie właściwym organom stanowiącym prawo. Skierowanie takich zaleceń przez jednoosobowy organ wewnętrzny Trybunału Konstytucyjnego, którym jest Prezes, na podstawie normy regulaminowej stanowi nieuzasadnione wyjście poza upoważnienie ustawowe.

Kompetencje sygnalizacyjne w regulaminie z 1993 r.	
sygnalizacja <i>sensu largo</i>	<p>§ 2 pkt 1</p> <p>1. Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie, na wniosek Prezesa, uchwała:</p> <p>2) informacje o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału.</p>
	<p>Rozdział 8</p> <p>Sygnalizowanie uchybień i luk w prawie</p>
sygnalizacja <i>sensu stricto</i>	<p>§ 36</p> <p>Istnienie uchybienia bądź luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej (art. 6 ustawy), stwierdza się w postanowieniu, wydanym w składzie właściwym ze względu na materię prawną, której dotyczy uchybienie bądź luka w prawie.</p>
	<p>§ 37</p>
	<p>1. Podjęcie postępowania w sprawie uchybienia bądź luki w prawie następuje:</p> <p>1) w toku postępowania w sprawie konstytucyjności określonego aktu lub wniosku o wykładnię – na podstawie postanowienia składu orzekającego w sprawie bądź rozpatrującego wniosek o wykładnię.</p> <p>2) na podstawie zarządzenia prezesa Trybunału.</p>
	<p>2. Podstawą zarządzenia prezesa Trybunału o podjęciu postępowania sygnalizacyjnego (ust. 1 pkt 2) mogą być:</p> <p>1) wnioski w tym przedmiocie składów orzekających, bądź rozpatrujących wnioski o wykładnię podejmowaną w związku z rozpoznawanymi przez nie sprawami, bądź wnioskami o wykładnię, podejmowane w związku z rozpoznawanymi przez nie sprawami,</p> <p>2) sporządzane przez Biuro Trybunału Konstytucyjnego oceny napływających do Trybunału listów, skarg i wniosków oraz oceny obowiązujących przepisów prawa podejmowane na zlecenie prezesa lub z inicjatywy własnej Biura Trybunału.</p>

§ 38	
1.	W wypadku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu, o którym mowa w § 36, istnienia uchybienia bądź luki w prawie, o których mowa w art. 6 ustawy – postanowienie to prezes Trybunału kieruje do właściwego rzeczowo w zakresie stanowienia prawa organu państwowego w celu usunięcia stwierdzonego uchybienia bądź luki w prawie.
2.	Kierując postanowienie do organu, o którym mowa w ust. 1, prezes Trybunału może przekazać swoje uwagi co do konieczności i sposobu usunięcia stwierdzonych uchybień bądź luk w prawie oraz zwrócić się o poinformowanie Trybunału Konstytucyjnego o zajęтым przez adresata sygnalizacji stanowiska w sprawie ich usunięcia.

Tabela 6. Kompetencje sygnalizacyjne w regulaminie z 1993 r.

W wyniku zachodzących przemian ustrojowych, w 1989 r. Trybunał Konstytucyjny przejął po likwidowanej Radzie Państwa kompetencję do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Wciąż jednak moc prawna orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego była ograniczona. Nie zrezygnowano z przyznania Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencji sygnalizacyjnych, które równoważyły możliwość podważania jego wyroków przez Sejm. Konieczne jednak stało się dostosowanie regulacji ustawy z 1985 r. do nowej rzeczywistości prawnoustrojowej.

W 1991 r. w wyniku nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, zastąpiono, w art. 6 ustawy (dotychczasowym art. 5), wyrazy *Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* wyrazami *Rzeczypospolitej Polskiej*, co pozwoliło utrzymać konstrukcję kompetencji sygnalizacyjnej sądu konstytucyjnego *sensu stricto* w niezmienionym kształcie⁵²⁶. Konsekwencją przywrócenia parlamentu dwuizbowego w 1989 r.⁵²⁷ było natomiast znowelizowanie art. 34 ustawy (dotychczasowego art. 31) poprzez dodanie obok Sejmu Senatu jako adresata sygnalizacji *sensu largo*, przedstawianej w formie corocznej informacji o problemach

⁵²⁶ Zob. art. 4 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz ustaw – Kodeks postępowania karnego, o Sądzie Najwyższym i o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 371).

⁵²⁷ Na mocy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. poz. 101).

wynikających z działalności⁵²⁸. Z katalogu podmiotów skreślono także prezesa istniejącego do 1990 r. Państwowego Arbitrażu Gospodarczego. Nowe brzmienie art. 33 (dotychczasowego art. 30) przewidywało obligatoryjne zaproszenie do udziału corocznym zgromadzeniu ogólnym także przewodniczących zainteresowanych komisji senackich oraz fakultatywne zaproszenie Marszałka Senatu. Zamiast do przewodniczącego Rady Państwa, Prezes Trybunału Konstytucyjnego mógł zwrócić się o wzięcie udziału w zgromadzeniu ogólnym bądź delegowanie swojego przedstawiciela do Prezydenta.

Choć konstrukcja kompetencji sygnalizacyjnych powierzonych Trybunałowi Konstytucyjnemu pozostała praktycznie niezmieniona, to w warunkach demokratycznych, *w systemie podziału władz, który nie traktuje sądów jako organów o charakterze doradczym*⁵²⁹, funkcja sygnalizacyjna nabiera innego wymiaru ustrojowego. Ustanawianie takich informacyjnych obowiązków organów władzy sądowniczej wobec parlamentu należy widzieć jako istotny element systemu równowagi i hamowania władz – i to, jak będzie mowa w dalszej części rozprawy, o dwojakim charakterze – mechanizm umożliwiający zarówno kontrolę, jak i współdziałanie władz.

4. Kompetencje sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego w ustawie z 1997 r.

Dopiero w 1997 r. nowa Konstytucja RP, która powierzyła Trybunałowi Konstytucyjnemu badanie konstytucyjności prawa i nadała wszystkim jego orzeczeniom powszechnie obowiązującą moc. Zlikwidowała także instytucję powszechnej wykładni prawa. W realizacji upoważnienia z art. 197 nowej Konstytucji RP z 1997 r. do uregulowania w ustawie zwykłej kwestii dotyczących organizacji Trybunału Konstytucyjnego oraz trybu postępowania przed nim, w dniu **1 sierpnia 1997 r. uchwalono ustawę o Trybunale Konstytucyjnym**, która weszła w życie co do zasady z dniem 17 października 1997 r., pozbawiając mocy prawnej ustawę z dnia 29 kwietnia 1985 r. Nowa ustawa także powierzyła sądowi konstytucyjnemu wykonywanie kompetencji o charakterze sygnalizacyjnym.

⁵²⁸ Zob. art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 19 stycznia 1990 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 35). W wyniku ogłoszenia tekstu jednolitego ustawy, zmianie uległa numeracja artykułów – brzmienie dotychczasowego art. 5 ustawy oznaczono jako art. 6 ustawy, zaś treść dotychczasowego art. 31 oznaczono jako art. 34 ustawy.

⁵²⁹ L. Garlicki, J. Trzciński, Trybunał Konstytucyjny..., op. cit., s. 51.

Uregulowanie kompetencji sygnalizacyjnej ponownie znalazło podstawę wyłącznie w przepisach rangi ustawowej, a nie konstytucyjnej.

Wyraźną podstawę prawną do dokonania obu rodzajów sygnalizacji zawarto w art. 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r., w ramach jednej jednostki redakcyjnej. Trybunał Konstytucyjny zobowiązano do:

- informowania Sejmu i Senatu *o istotnych problemach, wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału* (ust. 1), a także
- przedstawiania właściwym organom stanowiącym *prawo uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej* (ust. 2).

Ustawa z 1997 r. zachowała tym samym istotę dotychczasowych kompetencji sygnalizacyjnych Trybunału Konstytucyjnego. Art. 4 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r. wprowadził sygnalizację *sensu largo*, obligując Trybunał Konstytucyjny do składania obu izbom parlamentu okresowych informacji o problemach wynikających z jego działalności i orzecznictwa. Zawarto tam istotną wskazówkę proceduralną dla adresatów tego rodzaju sygnalizacji, zgodnie z którą *nad informacją tą nie przeprowadza się głosowania*. Natomiast art. 4 ust. 2 ustawy z 1997 r. utrzymał sygnalizację *sensu stricto*, zobowiązując sąd konstytucyjny do zawiadamiania organów stanowiących o dostrzeżonych uchybieniach i lukach w systemie prawa.

Jednocześnie, wzorem uregulowania art. 30 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 r., ustawa z 1997 r. w swoim art. 13 utrzymała na Prezesa Trybunału obowiązek zwołania co najmniej raz w roku Zgromadzenia Ogólnego, na którym omawia się działalność Trybunału oraz problemy wynikające z jego orzecznictwa (ust. 1). Tak jak dotychczas, ustawa określiła krąg osób, których powiadomienie o zwołaniu posiedzenia przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego jest obligatoryjne. Na gruncie ustawy z 1997 r. Prezes został zobligowany do zawiadamiania Prezydenta Rzeczypospolitej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu i Prezesa Rady Ministrów, którzy mogą wziąć udział w Zgromadzeniu Ogólnym bądź delegować swojego przedstawiciela (art. 13 ust. 3). Natomiast przewodniczący zainteresowanych komisji sejmowych, komisji senackich, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny, Pierwszy Prezes Sądu

Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mają prawo wziąć udział w Zgromadzeniu Ogólnym (art. 13 ust. 2 ustawy z 1997 r.).

Kompetencje sygnalizacyjne w ustawie z 1997 r. ⁵³⁰		
Art. 4		
sygnalizacja sensu largo	1.	Trybunał informuje Sejm i Senat o istotnych problemach, wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału. Nad informacją tą nie przeprowadza się głosowania.
sygnalizacja sensu stricto	2.	Trybunał przedstawia właściwym organom stanowiącym prawo uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.
Art. 13		
sygnalizacja sensu largo	1.	Prezes Trybunału zwołuje co najmniej raz w roku Zgromadzenie Ogólne, na którym omawia się działalność Trybunału oraz problemy wynikające z jego orzecznictwa.
	2.	W Zgromadzeniu Ogólnym mają prawo wziąć udział przewodniczący zainteresowanych komisji sejmowych, komisji senackich, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka.
	3.	O zwołaniu Zgromadzenia Ogólnego prezes Trybunału zawiadamia Prezydenta Rzeczypospolitej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu i Prezesa Rady Ministrów, którzy mogą wziąć udział w Zgromadzeniu Ogólnym bądź delegować swojego przedstawiciela.

⁵³⁰ Tabela uwzględnia brzmienie pierwotne ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

Tabela 7. Kompetencje sygnalizacyjne w ustawie z 1997 r.

Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym umocowała Zgromadzenie Ogólne do zatwierdzania informacji o istotnych problemach, wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału (art. 14 ust. 1 pkt 5). Jednocześnie, zobligowała Zgromadzenie Ogólne do uregulowania w regulaminie wewnętrznego toku postępowania z wnioskami, skargami konstytucyjnymi i pytaniami prawnymi (art. 14 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 40). **Uchwalony w dniu 22 października 1997 r.** w wykonaniu tego obowiązku **regulamin Trybunału Konstytucyjnego**⁵³¹, w zakresie sygnalizacji *sensu largo* przewidywał jedynie, że Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego w sprawach organizacyjnych ***rozpatruje co najmniej raz w roku informację prezesa Trybunału o działalności Trybunału i problemach wynikających z jego działalności*** (§ 1 pkt 4 lit. b).

Odnośnie przedmiotu informacji, można zauważyć niekonsekwencję w stosowaniu pojęć przez regulamin z 1997 r., który odnosi się do informacji *o działalności Trybunału i problemach wynikających z jego działalności*, podczas gdy ustawa z 1997 r. mówi o informowaniu *o istotnych problemach, wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału* (art. 4 ust. 1) oraz omawianiu *działalności Trybunału oraz problemów wynikających z jego orzecznictwa* (art. 13 ust. 1). Można jedynie domyślać się, że postanowienie regulaminu odnosiło się do obu form sygnalizacji *sensu largo* i po rozpatrzeniu informacji przez Zgromadzenie Ogólne, stanowiła ona podstawę do wykonania obu obowiązków nałożonych na Trybunał przez ustawę z 1997 r., tj. poinformowania parlamentu o istotnych problemach, wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału, jak i omówienia jego działalności oraz wynikających z orzecznictwa problemów podczas Zgromadzenia Ogólnego.

Ustawa z 1997 r. nadawała periodyczny charakter jedynie sygnalizacji *sensu largo* prezentowanej podczas corocznych posiedzeń sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Wobec powyższego, dość skromna regulacja regulaminowa wprowadzała istotny element sygnalizacji przedstawianej w formie informowania Sejmu i Senatu o istotnych problemach, nadając jej również charakter cykliczny.

⁵³¹ Zob. Regulamin Trybunału Konstytucyjnego, stanowiący załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 1997 r. w sprawie regulaminu Trybunału Konstytucyjnego.

Bez wątpienia kontrowersje wzbudza nadanie w regulaminie z 1997 r. informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego charakteru *informacji jej* Prezesa, przedstawianej jedynie do rozpatrzenia Zgromadzeniu Ogólnemu. Nie jest bowiem oczywiste czy upoważnienie Zgromadzenia Ogólnego do *rozpatrywania* co najmniej raz w roku tej informacji, jest tożsame z prawem do ingerencji i dokonywania modyfikacji jej treści. Zgodnie z definicją w Słowniku języka polskiego pod red. prof. Witolda Doroszewskiego *rozpatrywać* znaczy 1. *rozważać co, brać pod rozwagę, zaznajamiać się z czym, analizować*, 2. *oglądać co szczegółowo, przypatrywać się czemu*⁵³². Także w języku prawnym, rozpatrywanie nie jest tożsame z podejmowaniem władczej decyzji w sprawie, która stanowi efekt, konsekwencję takiej analizy. Z posłużenia się terminem *rozpatruje* w zasadzie nie wynika żaden obowiązek formalnego zatwierdzenia informacji (wyrażenia zgody na jej kształt w formie głosowania) przez kolegiálną reprezentację wszystkich sędziów Trybunału Konstytucyjnego, którym jest Zgromadzenie Ogólne.

Powierzenie w akcie prawa wewnętrznego kompetencji do przygotowywania informacji o działalności Trybunału i problemach wynikających z jego działalności prezesowi Trybunału stanowiło nieuzasadnione wyjście poza dopuszczalny zakres ustawy. Obowiązująca ówczesnie ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r., w art. 4 ust. 1, wyraźnie zobowiązywała do informowania Sejmu i Senatu o istotnych problemach wynikających z jego działalności i orzecznictwa konstytucyjnego Trybunał Konstytucyjny. Ten zaś jest kolegiálnym organem władzy sędziowskiej, składającym się zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji z 1997 r. z 15 sędziów. W jego imieniu więc, Prezes Trybunału przygotowywał i przekazywał Sejmowi i Senatowi informację. Doprecyzowanie w regulaminie wewnętrznym kompetencji ustawowej Trybunału Konstytucyjnego do informowania Sejmu i Senatu o istotnych problemach, wynikających z jego działalności i orzecznictwa, powinno znaleźć odzwierciedlenie w podejmowanej kolegiálnie uchwale Zgromadzenia Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a nie akcie wydanym przez jednoosobowy organ wewnętrzny Trybunału Konstytucyjnego, którym jest jego Prezes.

⁵³² Słownik języka polskiego PWN, W. Doroszewski, op. cit.

Posłużenie się w regulaminie z 1997 r. terminem *informacja prezesa Trybunału* było niefortunne i w rzeczywistości dotyczyło projektu informacji, przedstawianego Zgromadzeniu Ogólnemu przez Prezesa. Posłużenie się tym terminem prawdopodobnie wynikało z praktyki przedstawiania Sejmowi i Senatowi tej informacji w imieniu Trybunału Konstytucyjnego przez jego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, który zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z 1997 r. reprezentuje Trybunał na zewnątrz. W rzeczywistości była to więc Informacja przedstawiana Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego na posiedzeniu Sejmu⁵³³. Także w imieniu Trybunału Konstytucyjnego, w ramach wykonywania swoich funkcji reprezentacyjnych, Prezes Trybunału zwołuje coroczne Zgromadzenie Ogólne i zaprasza do jego udziału przedstawicieli najwyższych organów władzy państwowej.

Rozpatrywanie informacji o istotnych problemach, wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału przez Zgromadzenie Ogólne obejmowało więc prawdopodobnie jego omówienie jak i zatwierdzenie. Zdaje się taką interpretację potwierdzać fakt, że już Regulamin z 1993 r., stanowił, że informacje o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału uchwała, na wniosek Prezesa, Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie (par. 2 ust. 1 pkt 2).

Realizacja w praktyce art. 4 ust. 1 ustawy z 1997 r. oraz doprecyzowującej jej normy regulaminowej przez Trybunał Konstytucyjny przybrała formę pisemnego raportu pt. *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 1997 roku*, która została przygotowana w marcu 1998 r. W dniu 14 maja 1998 r. Z inicjatywy Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, prof. Marka Safjana, Informacja wpłynęła do łaski marszałkowskiej, by 22 maja 1998 r. zostać skierowana przez Marszałka Sejmu do rozpatrzenia do sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Po zapoznaniu się z Informacją, Komisja przygotowała opinię, w której zarekomendowała Sejmowi jej przyjęcie oraz upoważniła swojego przedstawiciela, posła Kazimierza Działochę do przedstawienia stanowiska Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka na posiedzeniu

⁵³³ Zob. Informacja przedstawiona Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego na 50 posiedzeniu Sejmu RP 3 lipca 1998 roku, dostępna na stronie internetowej TK pod adresem: <http://trybunal.gov.pl/publikacje/informacje-o-problemach-wynikajacych-z-dzialalnosci-i-orzecznictwa-tk/1997/> (dostęp na dzień: 31.05.2019).

plenarnym Izby⁵³⁴. Informacja została przedstawiona Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej III kadencji przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego na 50. posiedzeniu Sejmu RP w dniu 3 lipca 1998 r.⁵³⁵

W ramach wprowadzenia, *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 1997 roku* poruszała problematykę uchwalenia nowej konstytucji i jej znaczenie dla Trybunału Konstytucyjnego, uwzględniając przy tym sytuację prawną Trybunału, a także tryb postępowania i moc wiążącą jego orzeczeń. Po prezentacji danych dotyczących spraw rozpoznanych przez Trybunał Konstytucyjny, następowało obszernie omówienie charakterystyki działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, poświęcając szczególną uwagę zasadzie demokratycznego państwa prawnego oraz ochrona praw i wolności obywateli, prawom socjalnym, problematyce dotyczącej samorządu terytorialnego, sprawom z zakresu prawa parlamentarnego, a także zasadom stanowienia prawa w demokratycznym państwie prawnym, które pojawiały się na tle jego orzecznictwa. Kolejne rozdziały zostały poświęcone funkcji sygnalizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego, współpracy międzynarodowej Trybunału, a także zmianom w składzie Trybunału Konstytucyjnego w 1997 roku oraz konkluzje.

Do informacji dołączono cztery załączniki, zawierające szczegółowe informacje statystyczne o sprawach rozpoznanych przez Trybunał Konstytucyjny w 1997 r. (załącznik nr 1), informacje na temat podmiotów inicjujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach rozpatrzonych w 1997 r. (załącznik nr 2), charakterystyki orzeczeń, wyroków i uchwał Trybunału Konstytucyjnego wydanych w 1997 r. (załącznik nr 3) oraz zdań odrębnych do orzeczeń i postanowień Trybunału Konstytucyjnego wydanych w 1997 r. (załącznik nr 4).

Regulamin Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 1997 r. wydzieliał natomiast osobny rozdział VIII *Sygnalizowanie uchybień i luk w prawie*, poświęcony sygnalizacji *sensu stricto*. § 41 regulaminu z 1997 r. przesądzał, że istnienie uchybienia bądź

⁵³⁴ Opinia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu III kadencji z dnia 24 czerwca 1998 r., druk sejmowy nr 438, dostępna na stronie internetowej Sejmu pod adresem: orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/druk?OpenAgent&438 (dostęp na dzień: 31.05.2019).

⁵³⁵ Przedstawiona przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 1997 roku*, druk sejmowy nr 367 z dnia 14 maja 1998 r., dostępna na stronie internetowej Sejmu pod adresem: orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/druk?OpenAgent&367 (dostęp na dzień: 31.05.2019).

luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, stwierdza się w **postanowieniu**, wydanym w **składzie orzekającym właściwym dla rozpoznania danego aktu normatywnego**. Natomiast samo postępowanie w sprawie uchybienia bądź luki w prawie mogło nastąpić, zgodnie z § 42 regulaminu z 1997 r.: 1) w toku postępowania w sprawie – na podstawie postanowienia składu orzekającego Trybunału albo 2) z inicjatywy prezesa Trybunału. Z takiej redakcji przepisu łatwo wyprowadzić wniosek, że sygnalizacja *sensu stricto* mogła zostać przedstawiona w formie postanowienia, podjętego przez skład orzekający w sprawie głównej, w trakcie rozpatrywania której zauważono uchybienia lub luki. *A contrario*, z brzmienia § 42 wynika, że Prezes Trybunału Konstytucyjnego nie jest ograniczony w inicjowaniu postępowania w sprawie uchybienia bądź luki w prawie tylko do trwającego postępowania w sprawie, lecz może wystąpić z takim wnioskiem w każdym czasie.

Trybunał Konstytucyjny interpretował uprawnienia Prezesa w tym zakresie jeszcze szerzej, twierdząc że *zgodnie z powyższymi przepisami regulaminu postanowienie sygnalizacyjne, podejmowane w składzie właściwym dla rozpoznania danego aktu, może być wydane bądź w związku z postępowaniem w danej sprawie – z inicjatywy składu orzekającego, bądź też w oderwaniu od konkretnego postępowania – z inicjatywy Prezesa TK*⁵³⁶. Jak tłumaczył w swojej informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 1999 roku, *podstawą inicjatywy prezesa Trybunału o podjęciu postępowania sygnalizacyjnego mogą być wnioski składów orzekających w związku z rozpoznawanymi sprawami lub zlecona przez prezesa Trybunału ocena napływających do Trybunału skarg konstytucyjnych i wniosków oraz obowiązujących przepisów prawa, sporządzona przez Biuro Trybunału*⁵³⁷.

Więcej trudności nastrocza próba odpowiedzi na pytanie, w jakiej formie Trybunał Konstytucyjny może dokonać sygnalizacji *sensu stricto*, jeśli postępowanie zainicjuje jego Prezes, a także jaki podmiot może takiej sygnalizacji dokonać. Wydaje się, po pierwsze, że

⁵³⁶ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2005 roku, op. cit., s. 53.

⁵³⁷ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 1999 roku, Warszawa 2000, dostępna na stronie internetowej TK pod adresem: <http://trybunal.gov.pl/publikacje/informacje-o-problemach-wynikajacych-z-dzialalnosci-i-orzecznictwa-tk/1999/> (dostęp na dzień: 31.05.2019).

postępowanie w sprawie uchybienia bądź luki w prawie, zainicjowane na podstawie § 42 regulaminu z 1997 r., przez sam skład orzekający, bądź Prezesa Trybunału, nie musi znaleźć swoje odzwierciedlenia w dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny sygnalizacji. Efektem postępowania może być np. nie stwierdzenie istnienia uchybienia bądź luki w prawie albo stwierdzona luka czy uchybienie nie musiało zostać uznane przez Trybunał za na tyle istotne, że ich usunięcie byłoby niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Po drugie, jeśli jednak skutkiem postępowania w sprawie uchybienia bądź luki w prawie miałyby być zasygnalizowanie ich istnienia, mogło to nastąpić w dwóch formach. Odwołując się do brzmienia § 41 regulaminu z 1997 r., jeśli istnienie uchybienia bądź luki w prawie miało zostać stwierdzone w postanowieniu, powinno zostać wydane przez *skład orzekający właściwy dla rozpoznania danego aktu normatywnego*. Wydaje się, że Trybunał mógłby podjąć wówczas postanowienie na ogólnych zasadach, określonych w art. 70 ust. 2 pkt 4 ustawy z 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, zgodnie z którym *Trybunał wydaje postanowienia w sprawach innych, nie wymagających wydania wyroku*. Jak każde inne orzeczenie, zapadałoby – na podstawie art. 190 ust. 5 Konstytucji z 1997 r. oraz art. 68 ust. 1 ustawy z 1997 r. – większością głosów. Skład orzekający musiałby zatem zostać ukształtowany zgodnie z wymogami art. 25 ustawy z 1997 r. W zależności od *danego aktu normatywnego*, którego dotyczy zauważona nieprawidłowość, Trybunał orzekałby w pełnym składzie (przy udziale co najmniej dziewięciu sędziów), w składzie pięciu sędziów, bądź składzie trzech sędziów Trybunału (art. 25 ust. 2). Prezes Trybunału Konstytucyjnego wyznaczałby wówczas sędziów do składu orzekającego Trybunału, w tym przewodniczącego składu i sędziego sprawozdawcę z uwzględnieniem kolejności wpływu spraw (art. 25 ust. 3).

Po trzecie wreszcie, postanowienie sygnalizacyjne nie jest jedyną możliwą formą wystąpienia z sygnalizacją *sensu stricto*. Na gruncie ustawy z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny w swojej *Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa w 2005 roku* podkreślał, że *ustawa o TK nie przesądza formy, w jakiej Trybunał przedstawia prawodawcy swoje uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie (art. 4 ust. 2 ustawy o TK). (...) Kwalifikowaną i formalnie wyodrębnioną postacią sygnalizowania właściwym organom państwa (najczęściej Sejmowi) uwag o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie są tzw. postanowienia sygnalizacyjne. (...) Inną, „zwykłą” formą*

*sygnalizowania ustawodawcy potrzeby lub celowości zmian prawodawczych jest zamieszczanie odpowiednich uwag w uzasadnieniach orzeczeń TK, i to zarówno takich, które stwierdzają zgodność badanej regulacji z Konstytucją, jak i takich, które orzekają o jej niekonstytucyjności*⁵³⁸.

Tym samym, celem realizacji uprawnienia z art. 4 ust. 2 ustawy z 1997 r. do przedstawienia właściwym organom stanowiącym prawo uwag o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego RP, Trybunał Konstytucyjny może zwrócić się do właściwego organu z postanowieniem sygnalizacyjnym, bądź zamieścić odpowiednie uwagi w uzasadnieniu swojego orzeczenia, wydanego w sprawie głównej. W sygnalizacji *sensu stricto* zawartej w uzasadnieniu swojego orzeczenia, właściwy byłby oczywiście skład orzekający rozpatrujący sprawę główną.

W razie stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu uchybienia bądź luki w prawie, postanowienie to prezes Trybunału kierował, na podstawie § 43 ust. 1 regulaminu z 1997 r., **do właściwego organu stanowiącego prawo** w celu usunięcia stwierdzonego uchybienia bądź luki w prawie. Kierując postanowienie do właściwego organu, prezes Trybunału mógł jednocześnie **przekazać swoje uwagi co do konieczności i sposobu usunięcia stwierdzonych uchybień bądź luk w prawie** oraz **zwrócić się o poinformowanie Trybunału o zajęтым przez adresata sygnalizacji stanowisku** w sprawie ich usunięcia (§ 43 ust. 2 regulaminu z 1997 r.). Powyższe uregulowanie bezsprzecznie świadczy o niezwykle silnej pozycji Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, który mógł samodzielnie niejako doprecyzowywać, uzupełniać treść sygnalizacji, przekazując jej adresatowi *swoje uwagi co do konieczności i sposobu usunięcia stwierdzonych uchybień bądź luk w prawie*.

Wydaje się jednak, że stanowiło także podstawę do nieuzasadnionej ingerencji Prezesa w orzeczenie podjęte przez kolegialny skład Trybunału Konstytucyjnego. Art. 4 ust. 2 ustawy z 1997 r. przyznaje kompetencję do przedstawiania uchybień i luk w prawie Trybunałowi Konstytucyjnemu – rozumianego jako konstytucyjny, kolegialny organ władzy państwowej, toteż ewentualne doprecyzowanie tej kompetencji w regulaminie powinno

⁵³⁸ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2005 roku, op. cit., s. 53.

uwzględnić charakter tego organu. Znajduje to wyraz w umocowaniu do sygnalizowania ewentualnych nieprawidłowości w postanowieniu podjętym przez skład orzekający, a nie przez jednoosobowy organ wewnętrzny Trybunału Konstytucyjnego, którym jest jego Prezes. Ewentualne uwagi Prezesa Trybunału do postanowienia sygnalizacyjnego, ingerując w orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, stanowiłyby zatem naruszenie niezawisłości sędziowskiej i niezależności tego organu.

Wskazywanie przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego organom stanowiącym prawo konieczności i sposobu usunięcia stwierdzonych uchybień bądź luk w prawie, stanowiłoby wreszcie nieuzasadniona ingerencję w działalność niezależnych organów państwowych władzy ustawodawczej i wykonawczej, a tym samym naruszenie zasady podziału władz, statutowanej w art. 10 Konstytucji RP. Szczególnie kontrowersyjne jest załączanie do postanowienia sygnalizacyjnego wskazówek Prezesa Trybunału Konstytucyjnego co do sposobu dokonania pożądanych zmian legislacyjnych, gdzie zaleca on jakich technik, narzędzi mają użyć organy prawodawcze celem usunięcia nieprawidłowości.

Mając na uwadze ukształtowanie kompetencji Trybunału z art. 4 ust. 2 ustawy z 1997 r. oraz skąpą treść upoważnienia do określenia w regulaminie *wewnętrznego toku postępowania z wnioskami, skargami konstytucyjnymi i pytaniami prawnymi* z art. 40 ustawy z 1997 r., wątpliwe jest także czy zawarcie w akcie prawa wewnętrznego kompetencji Prezesa Trybunału do przekazania swoich uwag co do konieczności i sposobu usunięcia stwierdzonych w postanowieniu nieprawidłowości, jest dopuszczalne z punktu widzenia zakresu przedmiotowego upoważnienia ustawowego. Ewentualne naruszenie byłoby szczególnie rażące, ponieważ materia ustawowa ma zostać uregulowana nie tylko poza ustawą, lecz również poza systemem prawa powszechnie obowiązującego.

Kompetencje sygnalizacyjne w regulaminie z 1997 r.	
sygnalizacja <i>sensu largo</i>	§ 1 pkt 4 lit. a
	<p>Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, zwane dalej "Zgromadzeniem Ogólnym", wykonuje czynności przewidziane w ustawie i w niniejszym regulaminie, a w szczególności: (...)</p> <p>4) w sprawach organizacyjnych:</p> <p>a) rozpatruje co najmniej raz w roku informację prezesa Trybunału o działalności Trybunału i problemach wynikających z jego działalności, (...).</p>
sygnalizacja <i>sensu stricto</i>	Rozdział VIII
	Sygnalizowanie uchybień i luk w prawie
	§ 41
	Istnienie uchybienia bądź luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej (art. 4 ust. 2 ustawy), stwierdza się w postanowieniu, wydanym w składzie orzekającym właściwym dla rozpoznania danego aktu normatywnego.
	§ 42
	<p>1. Podjęcie postępowania w sprawie uchybienia bądź luki w prawie następuje:</p> <p>1) w toku postępowania w sprawie - na podstawie postanowienia składu orzekającego Trybunału albo</p> <p>2) z inicjatywy prezesa Trybunału.</p> <p>2. Podstawą inicjatywy prezesa Trybunału o podjęciu postępowania sygnalizacyjnego mogą być:</p> <p>1) wnioski składów orzekających Trybunału, podejmowane w związku z rozpoznawanymi sprawami,</p> <p>2) sporządzane przez Biuro oceny napływających do Trybunału skarg konstytucyjnych i wniosków oraz oceny obowiązujących przepisów prawa, podejmowane na zlecenie prezesa Trybunału.</p>

§ 43	
1.	W razie stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu, o którym mowa w § 41, uchybienia bądź luki w prawie - postanowienie to prezes Trybunału kieruje do właściwego organu stanowiącego prawo w celu usunięcia stwierdzonego uchybienia bądź luki w prawie.
2.	Kierując postanowienie do organu, o którym mowa w ust. 1, prezes Trybunału może jednocześnie przekazać swoje uwagi co do konieczności i sposobu usunięcia stwierdzonych uchybień bądź luk w prawie oraz zwrócić się o poinformowanie Trybunału o zajętych przez adresata sygnalizacji stanowisku w sprawie ich usunięcia.

Tabela 8. Kompetencje sygnalizacyjne w regulaminie z 1997 r.

Regulamin z 1997 r. stracił moc z dniem 19 listopada 2006 r., na podstawie § 2 uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r., na mocy której nadano nowy regulamin Trybunału Konstytucyjnego⁵³⁹. **Regulamin z 2006 r.** zmodyfikował w niewielkim zakresie brzmienie dotychczasowego § 1 pkt 4 lit. b regulaminu z 1997 r., na mocy którego Zgromadzenie Ogólne *rozpatrywało co najmniej raz w roku informację prezesa*. Odnośnie sygnalizacji *sensu largo*, nowy regulamin w swoim § 2 pkt 1 lit. a powierzał Zgromadzeniu Ogólnemu kompetencję w sprawach organizacyjnych do **omówienia i zatwierdzenia corocznej informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału, na podstawie projektu przedłożonego przez Prezesa Trybunału.**

Coroczna informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału, o której mówi regulamin, koreluje z terminologią użytą w art. 4 ust. 1 ustawy z 1997 r., która odnosi się do informowania izb parlamentu *o istotnych problemach, wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału*. Nie stoi to jednak na przeszkodzie, aby przepis § 1 pkt 4 lit. b regulaminu z 1997 r. nie dookreślał również trybu postępowania odnośnie regulacji art. 13 ustawy z 1997 r. Zawarte w omówionej i zatwierdzonej przez Zgromadzenie Ogólne informacji o istotnych problemach wynikających z

⁵³⁹ Regulamin Trybunału Konstytucyjnego, stanowiący załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r., w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego.

działalności i orzecznictwa Trybunału treści mogą stanowić przedmiot obrad corocznego Zgromadzenia Ogólnego, zwoływanego przez Prezesa Trybunału zgodnie z dyspozycją art. 13 ustawy.

Słusznym rozwiązaniem przyjętym w regulaminie z 2006 r. było położenie akcentu na kompetencje Zgromadzenia Ogólnego zarówno do *omówienia* informacji, a także jej konieczności jej formalnego *zatwierdzenia* (a nie wyłącznie *rozpatrzenia* informacji, jak przewidywał regulamin z 1997 r.). Zgodnie z definicją w Słowniku języka polskiego pod red. prof. Witolda Doroszewskiego *omawiać* oznacza *wypowiadać (w mowie lub w piśmie) sądy na jakiś temat, mówić z kim o czym; dyskutować obszernie nad czym, komentować coś*⁵⁴⁰. Nowy regulamin doprecyzowywał także, że Prezes Trybunału przygotowuje jedynie *projekt informacji* – nie była to już *informacja Prezesa* – wobec obowiązku jej zatwierdzenia przez ciało kolegialne, stawała się informacją przedstawianą przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Uwypukla to decydującą rolę Zgromadzenia Ogólnego w tym zakresie, zgodnie z intencją ustawodawcy, który zobowiązywał Trybunał do przedstawiania informacji. Prezes Trybunału Konstytucyjnego jedynie przedstawia wyjściowy projekt o charakterze roboczym, natomiast o ostatecznym kształcie corocznej informacji i jej zatwierdzeniu decyzję podejmuje Zgromadzenie Ogólne – wszyscy sędziowie Trybunału Konstytucyjnego.

Unormowanie sygnalizacji *sensu stricto* zawarto w dziale VI regulaminu z 2006 r., o analogicznym tytule, jak rozdział VIII regulamin z 1997 r. – *Sygnalizowanie uchybień i luk w prawie*. Utrzymano wprowadzoną na mocy § 41 regulaminu z 1997 r. formę postanowienia, wydawanego przez skład orzekający, znacznie jednak rozszerzono dotychczasowe uregulowanie. Na podstawie § 54 ust. 1 nowego regulaminu, *jeżeli skład orzekający Trybunału podczas rozpatrywania wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej, bez względu na etap postępowania w Trybunale, stwierdził uchybienie lub lukę w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, może wydać **postanowienie sygnalizacyjne***. Wprowadzono zatem kwalifikowaną formę postanowienia Trybunału Konstytucyjnego o własnej nazwie rodzajowej – *postanowienie sygnalizacyjne*.

⁵⁴⁰ Słownik języka polskiego PWN, W. Doroszewski, op. cit.

Wobec dotychczasowej redakcji regulaminu z 1997 r. nowy regulamin silnie powiązał wystąpienie z sygnalizacją *sensu stricto* w formie postanowienia z prowadzoną sprawą główną. Zasygnalizowanie istnienia uchybienia lub luki w prawie w drodze postanowienia sygnalizacyjnego jest możliwe wyłącznie sytuacji, w której zauważy ją skład orzekający w trakcie rozpatrywania *wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej*. Naturalnie, powyższy wymóg odnosi się także do sygnalizacji *sensu stricto*, wyrażonej w formie uwag w uzasadnieniu do orzeczenia Trybunału. Z istoty sygnalizacji punktowej wynika zawarcie jej w uzasadnieniu orzeczenia wydanego w sprawie, w trakcie rozpatrywania której Trybunał zauważył nieprawidłowości.

Dotychczas postanowienie mógł wydać jedynie skład orzekający właściwy dla rozpoznania danego aktu normatywnego – z inicjatywy własnej albo prezesa Trybunału. Tymczasem regulamin z 2006 r. rozszerzył krąg podmiotów mogących wystąpić z sygnalizacją *sensu stricto*, stanowiąc w swoim § 54 ust. 2, że postanowienie sygnalizacyjne może być wydane nie tylko przez **skład orzekający** Trybunału, który stwierdził uchybienie lub lukę w prawie podczas rozpatrywania wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej, ale także przez **pełny skład Trybunału**, a także **na umotywowany wniosek Prezesa Trybunału**.

Dość niejasne brzmienie tego przepisu wynika z faktu, że w ramach jednej jednostki redakcyjnej zawarto podstawę do skorzystania z dwojakiego rodzaju uprawnień. Po pierwsze, § 54 ust. 2 regulaminu z 2006 r. zawiera upoważnienie do wystąpienia z postanowieniem sygnalizacyjnym, przyznając je zarówno składowi orzekającemu w sprawie głównej, w trakcie której stwierdzono uchybienie lub lukę w prawie podczas rozpatrywania wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej, a także pełnemu składowi Trybunału Konstytucyjnego. Po drugie, § 54 ust. 2 zawiera upoważnienie do zainicjowania postępowania w sprawie wydania postanowienia sygnalizacyjnego. Analiza brzmienia tego przepisu pozwala wyprowadzić wniosek, że wydanie przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia sygnalizującego uchybienie lub lukę w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego, może nastąpić z inicjatywy wszystkich trzech podmiotów w nim wymienionych, tj.: 1) składu orzekającego, który zauważył uchybienie lub lukę, w trakcie prowadzenia sprawy głównej, 2) pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego oraz 3) Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Redakcja § 54 może budzić wątpliwości co do ewentualnego wprowadzenia ograniczenia czasowego dla składu orzekającego co do możliwości wydania postanowienia sygnalizacyjnego. Analiza brzmienia ust. 1 i 2 daje podstawę, by odnosić umocowanie do wydania postanowienia sygnalizacyjnego jedynie do składu orzekającego *podczas rozpatrywania wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej, bez względu na etap postępowania w Trybunale*. Można także interpretować zawarte w § 54 ust. 1 sformułowanie jedynie jako odnoszące się do stwierdzenia ewentualnych uchybień w systemie prawa. Akcentuje to fakt, że istotą sygnalizacji, jest zaalarmowanie o nieprawidłowościach zauważonych w toku wykonywania głównej działalności organu – rozpatrywania przez Trybunał Konstytucyjny skarg, pytań i wniosków. Taką też interpretację przyjął Trybunał Konstytucyjny, który w swojej praktyce najczęściej wydaje postanowienia sygnalizacyjne dopiero po wydaniu wyroku, które stanowi ostateczne zakończenie rozpatrywania sprawy co do meritum⁵⁴¹. Bardzo często też postanowienia sygnalizacyjne wydawane są po umorzeniu postępowania z uwagi na przesłanki formalne⁵⁴².

Regulacja § 55 ust. 2 regulaminu z 2006 r., na podstawie którego Prezes Trybunału Konstytucyjnego kierował postanowienie sygnalizacyjne do właściwego organu prawodawczego i mógł jednocześnie zwrócić się o poinformowanie Trybunału o zajętych przez ten organ stanowiskach jest znacznie skromniejsza niż dotychczasowe unormowanie regulaminowe. Poprzednio obowiązujący § 43 ust. 1 regulaminu z 1997 r. precyzował, po pierwsze, że postanowienie było kierowane do właściwego organu prawodawczego *w celu usunięcia stwierdzonego uchybienia bądź luki w prawie*. Po drugie, upoważniał Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do *przekazania swoich uwag co do konieczności i sposobu usunięcia stwierdzonych uchybień bądź luk w prawie*.

Obie zmiany zasługują na aprobatę. Brzmienie nowej regulacji stanowi konsekwencję wzmocnienia kolegialnego charakteru wystąpienia z sygnalizacją trybunalską, zarówno *sensu*

⁵⁴¹ Przykładowo: Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2008 r., sygn. akt S 2/08, wydane po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2007 r. sygn. akt K 26/05; postanowienie z dnia 28 października 2008 r. sygn. akt S 4/08, wydane po wyroku z dnia 30 września 2008 r., sygn. akt K 44/07; postanowienie z dnia 9 listopada 2009 r., sygn. akt S 7/09, wydane po wyroku 13 lipca 2009 r. sygn. akt SK 46/08.

⁵⁴² Zob. Postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 1 czerwca 2010 r., sygn. akt S 1/10; 15 listopada 2010 r., sygn. akt S 4/10; 4 października 2011 r., sygn. akt S 1/11; 23 listopada 2011 r., sygn. akt S 2/11; 18 lutego 2015 r., sygn. akt S 2/15; 28 kwietnia 2015 r., sygn. akt S 4/15.

stricto, jak i *sensu largo*, wobec dotychczasowej silnej (i jak była mowa wyżej, nieuprawnionej), pozycji Prezesa Trybunału w wykonywaniu kompetencji sygnalizacyjnych. Doprecyzowanie, że postanowienie jest kierowane do adresata celem usunięcia przez niego zauważonej nieprawidłowości, jest zbędne. Cel sygnalizacji jasno precyzuje norma ustawowa i jest nim zapewnienie spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Co więcej, § 55 ust. 2 regulaminu z 2006 r. lepiej oddaje istotę sygnalizacji Trybunału Konstytucyjnego, którą wbrew pozorom wcale nie jest bezwzględna realizacja zawartych w niej zaleceń. Obowiązkiem adresata sygnalizacji jest zapoznanie się z nią i ustosunkowanie się do niej. To zaś może nastąpić albo w formie realizacji zaleconych w sygnalizacji działań albo uzasadnionego niepodjęcia rekomendowanych przez sąd konstytucyjny czynności. Do swobodnego uznania adresata sygnalizacji należy bowiem decyzja, czy zawarte w sygnalizacji uwagi Trybunału są słuszne i rzeczywiście przyczynią się do zapewnienia spójności systemu prawnego. W zależności od oceny poinformowanego organu, powinien on wykonać sygnalizację, bądź nie podejmować zaleconych w niej działań.

Kompetencje sygnalizacyjne w regulaminie z 2006 r.	
sygnalizacja <i>sensu largo</i>	§ 2 pkt 1 lit. a
	Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, zwane dalej "Zgromadzeniem Ogólnym", wykonuje czynności przewidziane w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, zwanej dalej "ustawą", oraz w regulaminie, a w szczególności: 1) w sprawach organizacyjnych: a) omawia i zatwierdza coroczną informację o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału, na podstawie projektu przedłożonego przez Prezesa Trybunału, (...).
sygnalizacja <i>sensu stricto</i>	DZIAŁ VI
	Sygnalizowanie uchybień i luk w prawie
	§ 54

1.	Jeżeli skład orzekający Trybunału podczas rozpatrywania wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej, bez względu na etap postępowania w Trybunale, stwierdzi uchybienie lub lukę w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, może wydać postanowienie sygnalizacyjne.
2.	Postanowienie sygnalizacyjne może być wydane przez skład orzekający Trybunału, o którym mowa w ust. 1, albo przez pełny skład Trybunału, a także na umotywowany wniosek Prezesa Trybunału.
§ 55	
Postanowienie sygnalizacyjne Prezes Trybunału kieruje do właściwego organu prawodawczego. Prezes Trybunału może jednocześnie zwrócić się o poinformowanie Trybunału o zajęтым przez ten organ stanowisku.	

Tabela 9. Kompetencje sygnalizacyjne w regulaminie z 2006 r.

5. Kompetencje sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego w ustawie z 2015 r.

W dniu 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, której przepis końcowy uchylił ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r. **Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym** nie zmieniła zakresu kompetencji sygnalizacyjnych, ale doprecyzowała tryb postępowania z sygnalizacją trybunalską. Modyfikacji uległa przede wszystkim systematyka ustawy, statuując sygnalizację *sensu largo* i *sensu stricto* w dwóch odrębnych, następujących po sobie, jednostkach redakcyjnych.

Sygnalizację w ujęciu szerokim uregulowano w art. 6 ustawy z 2015 r., na podstawie którego **Prezes Trybunału przedkłada corocznie Sejmowi oraz Senatowi informację o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału** (ust. 1). Zobowiązanie parlamentu do nieprzeprowadzania głosowania w sprawie corocznej informacji sądu konstytucyjnego zostało przeniesione do ustępu 2. Analogicznie jak w art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1997 r., art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. powierzył zatwierdzanie informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Zgromadzeniu Ogólnemu. Istotną nowością jest natomiast zobligowanie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, w art. 6 ust. 3 ustawy z 2015 r., do **przekazania przedmiotowej**

informacji do wiadomości innych organów państwa: Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesowi Rady Ministrów, Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, Przewodniczącemu Krajowej Rady Sądownictwa, Prokuratorowi Generalnemu, Ministrowi Sprawiedliwości, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Rzecznikowi Praw Dziecka, Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli, Przewodniczącemu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Prezesowi Narodowego Banku Polskiego.

Terminologia stosowana w aktach rangi ustawowej odnośnie sygnalizacji *sensu largo* w formie przedstawianej parlamentowi informacji jest niejednolita. Ustawa z 2015 r. mówi o *przedkładaniu informacji*, podczas gdy poprzednio obowiązująca ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r. w art. 4 ust. 1 zobowiązywała do *informowania o istotnych problemach*, odnosząc się do czynności informowania. Terminem *przedkłada* posługiwał się co prawda art. 31 ustawy z 1985 r., mówił jednak o *informacjach* o istotnych problemach, używając liczby mnogiej. Przyjęcie na gruncie ustawy z 2015 r. terminu *informacja*, tak jak i nadanie sygnalizacji charakteru periodycznego, wynika z dotychczasowej praktyki przedstawiania informacji w formie pisemnego raportu o nazwie *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w roku (...)*, a także przeniesienia dotychczasowej regulacji regulaminowej na grunt ustawowy⁵⁴³. Regulamin z 1997 r. mówił o rozpatrywaniu przez Zgromadzenie Ogólne *co najmniej raz w roku informacji prezesa* Trybunału o działalności Trybunału i problemach wynikających z jego działalności, a na podstawie regulaminu z 2006 r. Zgromadzenie Ogólne omawiało i zatwierdzało *coroczną informację* o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału, na podstawie projektu przedłożonego przez Prezesa.

Co więcej, Prezes Trybunału Konstytucyjnego – na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z 2015 r. – został zobligowany do **corocznego zwoływania publicznego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego**, podczas którego są omawiane istotne problemy wynikające z działalności i orzecznictwa Trybunału, przedstawione w informacji przedkładanej zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy Sejmowi i Senatowi. Umocowanie w ustawie z 2015 r. Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do zwołania publicznego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego poświęconego prezentacji i omówieniu corocznej informacji o istotnych problemach

⁵⁴³ Zob. § 1 pkt 4 lit. b regulaminu z 1997 r. oraz § 2 pkt 1 lit. a regulaminu z 2006 r.

wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału, wynika z obowiązujących wcześniej uregulowań ustawowych.

Zmianą wobec poprzednich regulacji jest wprowadzenie ograniczenia czasowego, zgodnie z którym publiczne posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego zwoływane jest corocznie, podczas gdy ustawa z 1985 r. zobowiązywała Prezesa Trybunału do zwoływania Zgromadzenia Ogólnego *przynajmniej raz w roku*, a ustawa z 1997 r. – *co najmniej raz w roku*. Wynika to prawdopodobnie z dotychczasowej, wieloletniej praktyki zwoływania posiedzenia poświęconego omówieniu działalności Trybunału oraz problemów wynikających z jego orzecznictwa raz do roku.

Po raz pierwszy także bezpośrednio powiązano, i to na gruncie ustawowym, zakres przedmiotowy obu form sygnalizacji *sensu largo*. Przedmiot obrad corocznego Zgromadzenia Ogólnego, zwoływanego przez Prezesa Trybunału zgodnie z art. 11 ust. 1, ma być tożsamy z przedmiotem przedkładanej corocznie Sejmowi oraz Senatowi informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z 2015 r.

O zwołaniu publicznego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego Trybunału Konstytucyjnego Prezes miał obowiązek zawiadomić i zaprosić do udziału w nim w szczególności Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu oraz przewodniczących właściwych komisji sejmowych i senackich, reprezentujących głównych adresatów sygnalizacji *sensu largo* – Sejmu i Senatu. Ponadto ustawa obligowała Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do zaproszenia do uczestnictwa w Zgromadzeniu Ogólnym przedstawicieli najważniejszych centralnych organów władzy publicznej, którym przekazywał informację o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału, tj. Prezydenta RP, premiera, Pierwszego Prezesa SN, Przewodniczącego KRS, Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, Prezesa NSA czy RPO i Rzecznika Praw Dziecka, Prezesa NIK, Przewodniczącego KRRiT oraz Prezesa NBP (art. 11 ust. 2 ustawy z 2015 r.).

Co istotne, po raz pierwszy, i to w akcie rangi ustawowej, zobowiązano do zwołania *publicznego* posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego, otwierając je dla publiczności i czyniąc je ogólnodostępnym dla każdego. Oczywiście Trybunał Konstytucyjny, jako organ władzy publicznej, musi opierać się na zasadzie jawności, a treść art. 61 Konstytucji RP implikuje prawo każdego obywatela do uzyskiwania informacji o jego działalności. Ponieważ jednak nie

jest organem pochodzącym z powszechnych wyborów, nie można odnieść do niego wprost regulacji art. 61 ust. 2 Konstytucji RP, który precyzuje, że prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje w takim przypadku dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Konstytucja RP zdefiniowała tym samym, choć nie w wyczerpujący sposób, materialny zakres prawa dostępu do informacji publicznej, poprzez sformułowanie kilku jego elementów składowych – dostępu do dokumentów oraz wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Zagwarantowanie w ustawie z 2015 r. publicznego charakteru corocznego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego, podczas którego są omawiane istotne problemy wynikające z działalności i orzecznictwa Trybunału, pozwala odnieść do niego pośrednio materialne gwarancje jawności, o których mowa w art. 61 ust. 2 Konstytucji RP. Wprowadzenie tego wymogu wzmacnia demokratyczny charakter działania Trybunału Konstytucyjnego i realizację zasady praworządności – i jako takie musi mieć przełożenie na rzeczywiste zwiększenie transparentności jego działania. Opierając się zatem na ustawowym wymogu zorganizowania publicznego posiedzenia oraz określonych konstytucyjnie składowych elementach prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, można wyprowadzić wniosek, że ustawa z 2015 r. gwarantuje obywatelowi prawo wstępu na coroczne posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego poświęconemu omówieniu istotnych problemów wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu, atakże dostęp dokumentów – zarówno stenogramu posiedzenia, jeśli taki byłby utworzony, a także corocznej informacji, która przybiera w praktyce formę pisemnego raportu. Ograniczenie tych praw mogłoby nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. W takiej sytuacji jednak, należy zagwarantować *publiczność* posiedzenia i dostęp obywatela do niego, za pośrednictwem mediów.

Podstawę prawną sygnalizacji w ujęciu wąskim ujęto w art. 5 ust. 1 ustawy z 2015 r., zgodnie z którym ***Trybunał sygnalizuje Sejmowi i Senatowi oraz innym organom stanowiącym prawo istnienie uchybień i luk w prawie, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.*** Istotnym *novum*

ustawowym jest umożliwienie Prezesowi Trybunału zwrócenia się do adresata sygnalizacji z wnioskiem o poinformowanie Trybunału o stanowisku w sprawie będącej przedmiotem sygnalizacji (art. 5 ust. 2 ustawy z 2015 r.). Rozwiązanie to wynika z przeniesienia na grunt ustawy treści § 55 obowiązującego do dnia 30 sierpnia 2015 r. regulaminu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2006 r., zgodnie z którym Prezes Trybunału, kierując sygnalizację do właściwego organu prawodawczego, mógł jednocześnie zwrócić się o poinformowanie sądu konstytucyjnego o zajęтым przez ten organ stanowisku.

Kompetencje sygnalizacyjne w ustawie z 2015 r.		
sygnalizacja <i>sensu stricto</i>	Art. 5	
	1.	Trybunał sygnalizuje Sejmowi i Senatowi oraz innym organom stanowiącym prawo istnienie uchybień i luk w prawie, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.
	2.	Prezes Trybunału może zwrócić się do adresata sygnalizacji o poinformowanie Trybunału o stanowisku w sprawie będącej przedmiotem sygnalizacji.
sygnalizacja <i>sensu largo</i>	Art. 6	
	1.	Prezes Trybunału przedkłada corocznie Sejmowi oraz Senatowi informację o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału.
	2.	Nad informacją, o której mowa w ust. 1, w Sejmie i Senacie nie przeprowadza się głosowania.
	3.	Informację, o której mowa w ust. 1, Prezes Trybunału przekazuje: Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesowi Rady Ministrów, Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, Przewodniczącemu Krajowej Rady Sądownictwa, Ministrowi Sprawiedliwości - Prokuratorowi Generalnemu, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Rzecznikowi Praw Dziecka, Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli, Przewodniczącemu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Prezesowi Narodowego Banku Polskiego.

Art. 11	
1.	Prezes Trybunału corocznie zwołuje publiczne posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego, podczas którego są omawiane istotne problemy wynikające z działalności i orzecznictwa Trybunału, przedstawione w informacji, o której mowa w art. 6 ust. 1.
2.	Prezes Trybunału zawiadamia o zwołaniu publicznego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego i zaprasza do udziału w nim w szczególności: Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, przedstawicieli organów władzy publicznej, o których mowa w art. 6 ust. 3, a także przewodniczących właściwych komisji sejmowych i senackich.

Tabela 10. Kompetencje sygnalizacyjne w ustawie z 2015 r.

Wewnętrzną organizację pracy Trybunału i jego organów, w tym wynikające z niej powinności sędziów Trybunału, oraz inne sprawy wskazane w ustawie, miał unormować zgodnie z art. 15 ustawy z 2015 r., akt wewnętrzny. Uchwalenie regulaminu należało do kompetencji Zgromadzenia Ogólnego Trybunału Konstytucyjnego (art. 8 pkt 6 ustawy z 2015 r.), którą zrealizował w swojej uchwale z dnia 15 września 2015 r.⁵⁴⁴

Regulamin z 2015 r. powierzał obowiązek przygotowania projektu corocznej Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Prezesowi Trybunału i przekazania go do zatwierdzenia przez Zgromadzenie Ogólne (§ 11 ust. 2 pkt 1). Wobec powyższego, na podstawie § 2 pkt 1 regulaminu z 2015 r., Zgromadzenie Ogólne, w którego skład wchodzi sędziowie Trybunału, miało *rozpatrywać i zatwierdzać* coroczną Informację, na podstawie projektu przedłożonego przez Prezesa Trybunału. Następnie Prezes Trybunału Konstytucyjnego miał zwołać publiczne posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego poświęcone prezentacji i omówieniu Informacji oraz przedłożyć ją Sejmowi i Senatowi (§ 11 ust. 2 pkt 1 regulaminu z 2015 r.).

Uregulowanie powyższe stanowi rozwinięcie dotychczasowych unormowań regulaminowych, znajdując pełne potwierdzenie w dotychczasowej praktyce. Poprzednio

⁵⁴⁴ Zob. Regulamin Trybunału Konstytucyjnego, stanowiący załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 września 2015 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego.

obowiązujący regulamin Trybunału Konstytucyjnego z 1997 r. upoważniał Zgromadzenie Ogólne jedynie do *rozpatrzenia* informacji prezesa Trybunału, a regulamin z 2006 r., do *omówienia i zatwierdzenia* corocznej informacji, na podstawie projektu przedłożonego przez Prezesa Trybunału. Przedstawiona wyżej analiza językowa pozwala wyprowadzić wniosek, że termin *rozpatruje* jest szerszy i obejmuje swoim zakresem znaczeniowym pojęcie *omawia*, a jego użycie w regulaminie z 2015 r. podkreśla konieczność nie tylko przedyskutowania kwestii poruszonych w przedstawionym przez Prezesa projekcie, ale także dokonania wnikliwej, szczegółowej jego analizy.

Powyższe unormowanie stanowi pełne odzwierciedlenie wyrażonej w ustawie z 2015 r. woli ustawodawcy, aby źródłem obu form sygnalizacji *sensu largo* – zarówno informowania przez Prezesa Trybunału Sejmu i Senatu o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału, jak i omawiania ich podczas corocznego, publicznego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego – była jedna *coroczna Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału*, której projekt przygotowuje Prezes Trybunału i przekazuje do rozpatrzenia i zatwierdzana przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Dopiero po zatwierdzeniu Informacji, Prezes Trybunału Konstytucyjnego może zwołać publiczne posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego poświęcone właśnie *jej prezentacji i omówieniu* oraz przedłożyć tożsamą informację Sejmowi i Senatowi.

Na posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego zapraszani są reprezentanci najważniejszych, centralnych organów państwowych. Minimalny krąg wyznacza art. 6 ust. 1 i 3 ustawy. Będą to więc przedstawiciele Sejmu i Senatu, a więc bezpośredni adresaci sygnalizacji *sensu largo*, a także piastuni pozostałych organów, którym Prezes Trybunału Konstytucyjnego przekazuje coroczną informację i które wywierają istotny wpływ na tworzenie i stosowanie prawa w Polsce.

Warto także zaznaczyć, że regulamin z 2015 r. wprowadza po raz pierwszy nazwę własną *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału*. Akty ustawowe i regulaminowe posługiwały się dotychczas nazwą rodzajową, mówiąc o *corocznej informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału* (jak w regulaminie z 2006 r.), *informacji prezesa Trybunału o działalności Trybunału i problemach wynikających z jego działalności* (regulamin z 1997 r.),

informacjach o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału (ustawa z 1985 r. oraz regulamin z 1993 r.), czy wręcz – o czym była już mowa wyżej – odnosiły się do czynności *informowania* Sejmu i Senatu o istotnych problemach (ustawa z 1997 r.). Nawiązuje to oczywiście do formy w jakiej Trybunał przedstawia sygnalizację *sensu largo* parlamentowi, tj. Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału w konkretnym roku.

Regulamin z 2015 r. zawierał dość obszerną regulację w zakresie sygnalizacji *sensu stricto*, poświęcając jej swój dział VII *Sygnalizowanie luk i uchybień w prawie*. Podstawowe unormowanie zawarto w § 60 ust. 1 regulaminu z 2015 r., zgodnie z którym *jeżeli skład orzekający podczas rozpoznawania wniosku, pytania prawnego lub skargi, bez względu na etap postępowania w Trybunale, stwierdzi istnienie uchybienia lub luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, wydaje postanowienie sygnalizacyjne*.

Jest to w nawiązanie do brzmienia § 54 ust. 1 poprzednio obowiązującej regulacji regulaminowej z 2006 r., z tym że nowy regulamin wewnętrzny ukształtował sygnalizację *sensu stricto* w formie postanowienia sygnalizacyjnego jako obowiązek, a nie fakultatywne uprawnienia składu orzekającego. Brzmienie regulaminu z 2006 r. wskazywało, że skład orzekający – w przypadku stwierdzenia uchybienia lub luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego RP – *może wydać postanowienie sygnalizacyjne*. Tymczasem, na podstawie regulaminu z 2015 r. w przypadku dostrzeżenia takich nieprawidłowości, skład rozpoznający wniosek, pytanie prawne lub skargę konstytucyjną, *wydaje postanowienie sygnalizacyjne*. Jest to słuszny zabieg legislacyjny, odpowiadający intencji ustawodawcy, wyrażonej zarówno w ustawie z 1997 r., jak i ustawa z 2015 r. Obie regulacje ustawowe w przypadku wystąpienia konkretnych okoliczności nakładają na Trybunał Konstytucyjny obowiązek wystąpienia z sygnalizacją, posługując się imperatywem – *przedstawia uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie* (art. 4 ust. 2 ustawy z 1997 r.) oraz *sygnalizuje istnienie uchybień i luk w prawie*.

Powrót do unormowania regulaminowego z 1997 r. stanowi natomiast brzmienie § 60 ust 2 regulaminu z 2015 r., na podstawie którego postanowienie sygnalizacyjne może być wydane z inicjatywy składu orzekającego, który rozpoznawał sprawę główną, albo na umotywowany wniosek Prezesa Trybunału. Zrezygnowano zatem z możliwości wystąpienia

z postanowieniem sygnalizacyjnym przez pełny skład Trybunału Konstytucyjnego, którą przewidywał regulamin z 2006 r.

Dotychczasowe regulaminy przewidywały skierowanie postanowienia sygnalizacyjnego do *właściwego organu stanowiącego prawo* (§ 43 ust. 2 regulaminu z 1997 r.), bądź do *właściwego organu prawodawczego* (§ 55 regulaminu z 2006 r.). Tymczasem Regulamin z 2015 r. rozszerza krąg odbiorców sygnalizacji *sensu stricto*, przewidując w swoim § 61 ust. 1, skierowanie go przez Prezesa Trybunału *do Sejmu, Senatu oraz do innych właściwych organów stanowiących prawo*. Przekazywanie postanowienia sygnalizacyjnego obu izbom parlamentu, choćby nie były wskazane w sygnalizacji jako bezpośredni jej adresat, zasługuje na pełną aprobatę. Z jednej strony, zapewnia świadomość organów władzy ustawodawczej na temat ewentualnych nieprawidłowości w systemie prawa, a biorąc pod uwagę ich zakres kompetencyjny, zwiększa prawdopodobieństwo podjęcia działań służących realizacji sygnalizacji.

Na podstawie § 61 ust. 2 nowego regulaminu, Prezes Trybunału może zwracać się do adresata sygnalizacji o poinformowanie Trybunału o stanowisku w sprawie będącej przedmiotem sygnalizacji. Jest to odwołanie do unormowania regulaminowego z 1997 r. oraz z 2006 r., które umożliwiały Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego, kierującemu postanowienie sygnalizacyjne do organu prawodawczego, jednocześnie zwrócić się do adresata sygnalizacji o poinformowanie Trybunału o zajęтым przez niego stanowisku. Dzięki takiemu ukształtowaniu uprawnienia w regulaminie z 2015 r., po przedstawieniu adresatowi postanowienia sygnalizacyjnego, Prezes Trybunału mógł skierować swoją prośbę o przedstawienie stanowiska w sprawie, w każdym momencie. Wydaje się, że powyższe rozwiązanie legislacyjne lepiej oddaje sens tego uprawnienia, które pozwala *dopominać się* o ustosunkowanie się przez organ władzy państwowej do przekazanych mu przez Trybunał uwag.

Regulamin z 2015 r. przewiduje w swoim § 62 odpowiednie stosowanie do postanowień sygnalizacyjnych zawierającego zasady dotyczące doręczeń, uwierzytelniania oraz wydawania dokumentów, zawarte w § 71, a także prowadzenie rejestru postanowień sygnalizacyjnych przez sekretariat Trybunału. Na tej podstawie postanowienie sygnalizacyjne doręcza się adresatowi w odpisach, uwierzytelnionych przez sekretarza Trybunału lub upoważnionego przez niego pracownika.

Ponadto na podstawie zawartego w dziale VI *Sygnalizowanie uchybień i luk w prawie* § 63 regulaminu z 2015 r., Prezes Trybunału może zarządzić **doręczenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego** także innym, niż organ, który wydał kwestionowany akt normatywny, organom stanowiącym prawo, **ze wskazaniem potrzeby podjęcia stosownych prac legislacyjnych oraz ich pożądanego zakresu**. Ukształtowanie tego uprawnienia daje podstawę do uznania go za sygnalizację Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Prezes Trybunału może samodzielnie zdecydować o doręczeniu wybranym przez siebie organom prawodawczym konkretnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego wydanego w sprawie głównej, wskazując przy tym, że istnieje potrzeba podjęcia przez nie odpowiednich prac legislacyjnych, i to w określonym samodzielnie przez niego zakresie.

Celem sygnalizacji jest usunięcie zauważonych przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego nieprawidłowości w systemie prawa przez zaalarmowane organy państwowe, które są w ocenie Prezesa TK właściwe do dokonania odpowiednich zmian legislacyjnych. Zrealizowanie zaleconych w sygnalizacji działań legislacyjnych jest w stanie, zdaniem Prezesa Trybunału, zapewnić spójność systemu prawnego RP. Nie bez znaczenia jest także ulokowanie przepisu § 63 regulaminu z 2015 r., który przewiduje taką możliwość, w dziale poświęconym *Sygnalizowaniu uchybień i luk w prawie*. Stanowi to bezpośrednie odniesienie do, zawartego w art. 5 ust. 1 ustawy z 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, na podstawie którego Trybunał *sygnalizuje* istnienie *uchybień i luk w prawie*, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Nie ma jednak podstaw do uznania powyższego uprawnienia za sygnalizację Trybunału Konstytucyjnego, a tym samym wyodrębnienia jej jako kolejnej, trzeciej formy sygnalizacji *sensu stricto*. Decyzja Prezesa Trybunału jest w pełni autonomiczna, od jego swobodnego uznania zależy zarówno wybór adresatów sygnalizacji oraz wyroku, którego doręczenie zarządza, a także stwierdzenie potrzeby podjęcia działań legislacyjnych, a co więcej wskazanie zakresu pożądanых zmian. Nie można jej utożsamiać z decyzją władczą Trybunału Konstytucyjnego – kolegialnego, konstytucyjnego organu państwa – podejmowaną w formie orzeczenia, które zapada większością głosów⁵⁴⁵. Co więcej, nie

⁵⁴⁵ Zarówno kolegialna forma organu, którym jest Trybunał Konstytucyjny, jak i podejmowanie decyzji przez Trybunał Konstytucyjny w formie orzeczeń, zapadających zwykłą większością głosów, wynika z norm rangi konstytucyjnej; zob. art. 194 ust. 1 oraz art. 190 ust. 5 Konstytucji RP z 1997 r.

można uznać powierzenia w akcie wewnętrznie obowiązującym – regulaminie Trybunału Konstytucyjnego z 2015 r. – uprawnienia do zarządzenia przez jednoosobowy organ wewnętrzny Trybunału Konstytucyjnego, którym jest jego Prezes, doręczenia wyroku ze wskazaniem potrzeby podjęcia stosownych prac legislacyjnych oraz ich pożądanego zakresu, za mieszczący się w granicach ustawowej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do sygnalizowania uchybień i luk w prawie.

Zgodnie z art. 103 ust. 1 ustawy z 2015 r., odpis orzeczenia wraz z uzasadnieniem i zdaniem odrębnymi doręcza się niezwłocznie uczestnikom postępowania. Ponadto Prezes Trybunału przesyła odpis orzeczenia wraz z uzasadnieniem i zdaniem odrębnymi Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałkowi Sejmu oraz Marszałkowi Senatu, niezależnie od tego, czy organy te były uczestnikami postępowania przed Trybunałem (art. 103 ust. 2 ustawy z 2015 r.). Trzeba mieć także na uwadze, że art. 190 ust. 1 Konstytucji RP nadaje orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego moc powszechnie obowiązującą, a wobec zobowiązania do ich niezwłocznego ogłoszenia w odpowiednim organie urzędowym, są także ogólnodostępne.

Nie ulega wątpliwości, że tak ukształtowana kompetencja Prezesa nie stanowi podstawy do dokonania jedynie czynności technicznej, związanej z doręczeniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Doręczenie konkretnego wyroku wydanego w sprawie głównej, wraz ze wskazaniem zarówno potrzeby, niezbędnych w celu usunięcia niespójności, zmian legislacyjnych, bezwzględnie niesie z sobą treści sygnalizacyjne. Ich istotą jest poinformowanie organu stanowiącego prawo o zauważonych nieprawidłowościach i zalecenie podjęcia odpowiednich działań prawodawczych. Adresatem sygnalizacji Prezesa Trybunału jest organ, który nie jest uczestnikiem postępowania w sprawie, w której był wydany wyrok. Nie jest to organ, który wydał zakwestionowany w głównym postępowaniu akt normatywny. Wynikające z przepisu § 63 regulaminu z 2015 r. uprawnienie Prezesa Trybunału do dokonania sygnalizacji stanowi wyjście poza zakres art. 5 ust. 1 ustawy z 2015 r., który umocowuje kolegialny organ państwa, którym jest Trybunał Konstytucyjny, do sygnalizowania uchybień i luk w prawie.

Kompetencja ta nie mieści się również w granicach art. 5 ust. 1 ustawy, który umożliwia Prezesowi Trybunału jedynie zwrócenie się do adresata sygnalizacji o poinformowanie Trybunału o stanowisku w sprawie będącej przedmiotem sygnalizacji.

W tym kontekście pojawia się pytanie, czy organ prawodawczy, do którego Prezes Trybunału skierował wyrok wraz ze wskazaniem potrzeby podjęcia stosownych prac legislacyjnych oraz ich pożądanego zakresu, w trybie § 63 regulaminu z 2015 r. staje się adresatem sygnalizacji, o którym mowa w art. 5 ust. 2 ustawy. Gdyby przyjąć takie założenie, po doręczeniu takiego wyroku z załączonymi wskazówkami Prezes Trybunału mógłby się następnie do niego zwrócić się o poinformowanie Trybunału o stanowisku w sprawie będącej przedmiotem sygnalizacji. Ponieważ jednak ustawa odnosi się do sygnalizacji dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny, a nie sygnalizacji dokonanej samodzielnie przez jego Prezesa, adresatem sygnalizacji *sensu stricto*, do którego można zwrócić się o ustosunkowanie się, jest wyłącznie organ prawodawczy wskazany przez Trybunał Konstytucyjny w swoim orzeczeniu.

Co więcej, wskazywanie organom prawodawczym przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego pożądanego zakresu stosowanych prac legislacyjnych, ingeruje w istotę prawodawczych powierzonych odrębnym organom państwowym. Tym bardziej, jeśli w ramach *pożądanego zakresu*, Prezes Trybunału wskazuje sposób wykonania sygnalizacji. Taka interpretacja stanowiłaby również nieuprawnioną ingerencję Prezesa w wyrok Trybunału Konstytucyjnego, wydane w ramach realizacji jego podstawowych, konstytucyjnych zadań. Prowadzi do naruszenia konstytucyjnych zasad podziału władz, niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziowskiej.

Kompetencje sygnalizacyjne w regulaminie z 2015 r.	
sygnalizacja <i>sensu largo</i>	§ 2 pkt 1
	Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału, zwane dalej „Zgromadzeniem Ogólnym”, w którego skład wchodzi sędziowie Trybunału, wykonuje czynności przewidziane w ustawie z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064), zwanej dalej „ustawą”, oraz w regulaminie, a w szczególności:
	1) rozpatruje i zatwierdza coroczną Informację o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału, zwaną dalej "Informacją", na podstawie projektu przedłożonego przez Prezesa Trybunału; (...).
	§ 11 ust. 2 pkt 1
	Prezes Trybunału wykonuje czynności przewidziane w ustawach oraz w regulaminie,

sygnalizacja sensu stricto	a w szczególności:	
	1) przygotowuje i przekazuje do zatwierdzenia przez Zgromadzenie Ogólne projekt Informacji, a następnie zwołuje publiczne posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego poświęcone jej prezentacji i omówieniu oraz przedkłada Informację Sejmowi i Senatowi, (...).	
	Dział VII	
	Sygnalizowanie uchybień i luk w prawie	
	§ 60	
	1.	Jeżeli skład orzekający podczas rozpoznawania wniosku, pytania prawnego lub skargi, bez względu na etap postępowania w Trybunale, stwierdzi istnienie uchybienia lub luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, wydaje postanowienie sygnalizacyjne.
	2.	Postanowienie sygnalizacyjne może być wydane z inicjatywy składu orzekającego, o którym mowa w ust. 1, albo na umotywowany wniosek Prezesa Trybunału.
	§ 61	
	1.	Postanowienie sygnalizacyjne Prezes Trybunału kieruje do Sejmu, Senatu oraz do innych właściwych organów stanowiących prawo.
	2.	Prezes Trybunału może zwracać się do adresata sygnalizacji o poinformowanie Trybunału o stanowisku w sprawie będącej przedmiotem sygnalizacji.
	§ 62	
	Przepis § 71 stosuje się odpowiednio do postanowień sygnalizacyjnych. Ich rejestr prowadzi sekretariat Trybunału.	
	§ 63	
	Prezes Trybunału może zarządzić doręczenie wyroku Trybunału także innym, niż organ, który wydał kwestionowany akt normatywny, organom stanowiącym prawo, ze wskazaniem potrzeby podjęcia stosownych prac legislacyjnych oraz ich pożądanego zakresu.	

Tabela 11. Kompetencje sygnalizacyjne w regulaminie z 2015 r.

6. Kompetencje sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego w ustawie z 22 lipca 2016 r.

W dniu 16 sierpnia 2016 r. weszła w życie nowa **ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym**, uchylając ustawę z dnia 25 czerwca 2015 r., a tym samym podstawę prawną do wydania przez Trybunał swojego regulaminu. Regulacja ustawy z 22 lipca 2016 r. powróciła do ukształtowania sygnalizacji na gruncie ustawy z 1997 r. W art. 5 ustawy z 22 lipca 2016 r., w jednej jednostce redakcyjnej, umocowano Trybunał Konstytucyjny do dokonania sygnalizacji *sensu largo* – informowania Sejmu i Senatu o istotnych problemach, wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału (ust. 1), a także sygnalizacji *sensu stricto*, tj. przedstawiania właściwym organom stanowiącym prawo uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej (ust. 2).

Utrzymano zasadę nie przeprowadzania w Sejmie i w Senacie głosowania nad informacją Trybunału (art. 5 ust. 1 zdanie drugie). Art. 15 ust. 1 pkt 5 ustawy z 22 lipca 2016 r. powierzał zatwierdzanie informacji, o której mowa w art. 5 ust. 1, Zgromadzeniu Ogólnemu, które tworzą – na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy – wszyscy sędziowie Trybunału⁵⁴⁶. Na dezaprobatę zasługuje pominięcie w ustawie z 22 lipca 2016 r. zarówno periodycznego charakteru przedstawianej parlamentowi informacji, jak i zobowiązania Prezesa Trybunału do przekazania zatwierdzonej jej szerokiemu gronu adresatów: Prezydentowi RP, Prezesowi Rady Ministrów, Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, Przewodniczącemu Krajowej Rady Sądownictwa, Ministrowi Sprawiedliwości - Prokuratorowi Generalnemu, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Rzecznikowi Praw Dziecka, Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli, Przewodniczącemu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Prezesowi Narodowego Banku Polskiego, które to elementy wprowadzała poprzednio obowiązująca ustawa z 2015 r.

Niestety w zakresie corocznych Zgromadzeń Ogólnych Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, ustawa z 22 lipca 2016 r. powróciła do uregulowania ustawy z 1997 r., stanowiąc w swoim art. 14 ust. 1, że *Prezes Trybunału zwołuje co najmniej raz w roku*

⁵⁴⁶ Zob. art. 13 ust. 2 ustawy z 22 lipca 2016 r.

Zgromadzenie Ogólne, na którym omawia się działalność Trybunału oraz problemy wynikające z jego orzecznictwa. Zarówno brzmienie tego przepisu, jak i systematyka ustawy niejako *odrywa* tę formę sygnalizacji *sensu largo* od informacji zatwierdzanej przez Zgromadzenie Ogólne, a następnie przedstawianej przez Prezesa Trybunału obu izbom parlamentu, zgodnie z art. 5 ust. 1 oraz art. 15 ust. 1 pkt 5 ustawy z 22 lipca 2016 r.

Dalsze postanowienia art. 14 stanowią wierne odzwierciedlenie unormowania ustawy z 1997 r. O zwołaniu Zgromadzenia Ogólnego prezes Trybunału ma obowiązek zawiadomić Prezydenta RP, Marszałków Sejmu i Senatu oraz premiera, którzy mogą wziąć udział w Zgromadzeniu Ogólnym bądź delegować swojego przedstawiciela (ust. 1). Natomiast udział w Zgromadzeniu Ogólnym mają prawo wziąć przewodniczący zainteresowanych komisji sejmowych i senackich, Prezes NIK, Minister Sprawiedliwości - Prokurator Generalny, Pierwszy Prezes SN, Prezes NSA, RPO i Rzecznik Praw Dziecka (ust. 2). Niestety, jest to zawężenie kręgu zapraszanych do udziału w posiedzeniu przedstawicieli organów władzy publicznej. Pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy z 2015 r. Prezes Trybunału był zobowiązany do zawiadomienia także Przewodniczącego KRS, Przewodniczącego KRRiT oraz Prezesa NBP, a nadanie posiedzeniom na gruncie ustawy charakteru publicznego, otwierało je dla wszystkich zainteresowanych, przede wszystkim obywateli, fundacji, stowarzyszeń.

Powyższe postanowienia ustawy z 22 lipca 2016 r. zostały uchylone z dniem 3 stycznia 2017 r. ustawą z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego⁵⁴⁷.

Kompetencje sygnalizacyjne w ustawie z 22 lipca 2016 r.		
Art. 5		
sygnalizacja <i>sensu largo</i>	1.	Trybunał informuje Sejm i Senat o istotnych problemach, wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału. Nad informacją tą nie przeprowadza się głosowania.

⁵⁴⁷ Dz. U. poz. 2074.

sygnalizacja <i>sensu stricto</i>	2.	Trybunał przedstawia właściwym organom stanowiącym prawo uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.
	Art. 14	
sygnalizacja <i>sensu largo</i>	1.	Prezes Trybunału zwołuje co najmniej raz w roku Zgromadzenie Ogólne, na którym omawia się działalność Trybunału oraz problemy wynikające z jego orzecznictwa.
	2.	W Zgromadzeniu Ogólnym mają prawo wziąć udział przewodniczący zainteresowanych komisji sejmowych, komisji senackich, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Minister Sprawiedliwości - Prokurator Generalny, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka.
	3.	O zwołaniu Zgromadzenia Ogólnego prezes Trybunału zawiadamia Prezydenta Rzeczypospolitej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu i Prezesa Rady Ministrów, którzy mogą wziąć udział w Zgromadzeniu Ogólnym bądź delegować swojego przedstawiciela.
	Art. 15 ust. 1 pkt 5	
		Do kompetencji Zgromadzenia Ogólnego należy: (...) 5) zatwierdzanie informacji, o której mowa w art. 5 ust. 1 (...).

Tabela 12. Kompetencje sygnalizacyjne w ustawie z 22 lipca 2016 r.

Wskutek uchylenia poprzednio obowiązującej ustawy z 2015 r., z dniem 16 sierpnia 2016 r. utracił moc regulamin z 2015 r. Co prawda art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z 22 lipca 2016 r. powierzał Zgromadzeniu Ogólnemu kompetencję do uchwalania regulaminu Trybunału, który miał – na podstawie art. 41 ustawy – określić wewnętrzny tok postępowania z wnioskami, skargami konstytucyjnymi i pytaniami prawnymi, do czasu uchylenia ustawy z 22 lipca 2016 r., Zgromadzenie Ogólne nie skorzystało z tego uprawnienia. W konsekwencji, w czasie obowiązywania ustawy z 22 lipca 2016 r. nie funkcjonowała żadna regulacja regulaminowa.

7. Kompetencje sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego w ustawie z 30 listopada 2016 r.

Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, która weszła w życie z dniem 3 stycznia 2017 r., jest aktualnie obowiązującą regulacją ustawową, wydaną na podstawie art. 197 Konstytucji RP, zobowiązującego do uregulowania w ustawie zwykłej organizacji oraz trybu postępowania w sprawach należących do kompetencji sądu konstytucyjnego⁵⁴⁸. Zarówno w odniesieniu do sygnalizowania istnienia uchybień i luk w prawie, jak i corocznych informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału, odzwierciedla ona w pełni uregulowanie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 25 czerwca 2015 r.

Przed wszystkim powrócono do uregulowania sygnalizacji *sensu largo* i *sensu stricto* w dwóch odrębnych jednostkach redakcyjnych. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z 30 listopada 2016 r., *Prezes Trybunału przedkłada corocznie Sejmowi oraz Senatowi informację o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału*. Zatwierdzanie informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego należy do kompetencji Zgromadzenia Ogólnego, które – zgodnie z ustawą z 30 listopada 2016 r. – *tworzą urzędujący sędziowie Trybunału, którzy złożyli ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej* (art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1).

Ponownie podkreślono, że nad informacją nie przeprowadza się głosowania w Sejmie i Senacie oraz zobowiązano Prezesa Trybunału do przekazania informacji Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesowi Rady Ministrów, Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, Przewodniczącemu Krajowej Rady Sądownictwa, Prokuratorowi Generalnemu – Ministrowi Sprawiedliwości, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Rzecznikowi Praw Dziecka, Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli, Przewodniczącemu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Prezesowi Narodowego Banku Polskiego (art. 13 ust. 2 i 3 ustawy z 30 listopada 2016 r.).

Nowością nie jest także wprowadzenie na gruncie ustawy obowiązku zwołania corocznie przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego publicznego posiedzenia Zgromadzenia

⁵⁴⁸ Zgodnie z art. 197 Konstytucji RP, *organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa*.

Ogólnego, w celu omówienia istotnych problemów wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału, przedstawionych w przekazywanej parlamentowi informacji (art. 9 ust. 1 ustawy z 30 listopada 2016 r.). Na mocy art. 9 ust. 2 ustawy z 30 listopada 2016 r., Prezes Trybunału zawiadamia o zwołaniu publicznego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego i zaprasza do udziału w nim w szczególności Prezydenta RP, Marszałków Sejmu i Senatu, przedstawicieli organów władzy publicznej, którym obligatoryjnie przesyłana jest coroczna informacja, a także przewodniczących właściwych komisji sejmowych i senackich.

Unormowanie to nawiązuje oczywiście do dotychczasowych regulacji ustawowych oraz wieloletniej praktyki omawiania problemów wynikających z działalności oraz orzecznictwa Trybunału, podczas dorocznych publicznych posiedzeń Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Na aprobatę zasługuje nadanie, wzorem ustawy z 2015 r., posiedzeniom Zgromadzenia Ogólnego charakteru publicznego, umożliwiając dostęp do nich każdej zainteresowanej osobie, a także poszerzenie kręgu przedstawicieli organów władzy publicznej obligatoryjnie zapraszanych przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego na doroczne Zgromadzenie Ogólne o Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa, Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Pozytywną zmianą wobec unormowania ustawy z 22 lipca 2016 r. jest również zobligowanie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do przekazywania corocznej informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału przedstawianej izmom parlamentu innym organom władzy państwowej.

W zakresie sygnalizacji *sensu stricto*, art. 35 aktualnie obowiązującej ustawy z 30 listopada 2016 r. stanowi dosłowne powtórzenie treści normatywnej zawartej w art. 5 ustawy z 2015 r. W związku z powyższym, Trybunał Konstytucyjny został umocowany do sygnalizowania *Sejmowi i Senatowi oraz innym organom stanowiącym prawo istnienie uchybień i luk w prawie, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*. Utrzymano fakultatywne uprawnienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do zwrócenia się do adresata sygnalizacji z wnioskiem o poinformowanie Trybunału o stanowisku w sprawie będącej przedmiotem sygnalizacji (art. 35 ust. 2 ustawy z 30 listopada 2016 r.).

Kompetencje sygnalizacyjne w ustawie z 30 listopada 2016 r.		
sygnalizacja <i>sensu largo</i>	Art. 9	
	1.	Prezes Trybunału corocznie zwołuje publiczne posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego, podczas którego są omawiane istotne problemy wynikające z działalności i orzecznictwa Trybunału, przedstawione w informacji, o której mowa w art. 13 ust. 1.
	2.	Prezes Trybunału zawiadamia o zwołaniu publicznego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego i zaprasza do udziału w nim w szczególności Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, przedstawicieli organów władzy publicznej, o których mowa w art. 13 ust. 3, a także przewodniczących właściwych komisji sejmowych i senackich.
	Art. 13	
	1.	Prezes Trybunału przedkłada corocznie Sejmowi oraz Senatowi informację o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału.
	2.	Nad informacją, o której mowa w ust. 1, w Sejmie i Senacie nie przeprowadza się głosowania.
	3.	Informację, o której mowa w ust. 1, Prezes Trybunału przekazuje Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesowi Rady Ministrów, Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, Przewodniczącemu Krajowej Rady Sądownictwa, Prokuratorowi Generalnemu-Ministrowi Sprawiedliwości, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Rzecznikowi Praw Dziecka, Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli, Przewodniczącemu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Prezesowi Narodowego Banku Polskiego.
sygnalizacja <i>sensu stricto</i>	Art. 35	
	1.	Trybunał sygnalizuje Sejmowi i Senatowi oraz innym organom stanowiącym prawo istnienie uchybień i luk w prawie, których usunięcie jest niezbędne do

	zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.
2.	Prezes Trybunału może zwrócić się do adresata sygnalizacji o poinformowanie Trybunału o stanowisku w sprawie będącej przedmiotem sygnalizacji.

Tabela 13. Kompetencje sygnalizacyjne w ustawie z 30 listopada 2016 r.

Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym szczegółowo precyzuje zakres przedmiotowy przekazany do uregulowania w akcie wewnętrznym Trybunału Konstytucyjnego, zobowiązując do określenia w regulaminie wewnętrznej organizacji pracy Zgromadzenia Ogólnego oraz Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, wymogów dotyczących pieczęci Trybunału oraz stroju sędziów, wzoru karty do głosowania w ramach procedury wyłaniania kandydatów Zgromadzenia Ogólnego na Prezesa albo Wiceprezesa, wewnętrznego toku postępowania z wnioskami, pytaniami prawnymi i skargami konstytucyjnymi oraz pismami i aktami spraw, wewnętrznych zasad przeprowadzenia narady, a także przygotowania i przebiegu rozpraw albo posiedzeń niejawnych, zasad sporządzania uzasadnień orzeczeń oraz inne sprawy, do których odsyła ustawa (art. 15 ust. 1 i art. 75 ustawy z 30 listopada 2016 r.).

W wykonaniu swojej kompetencji z art. 6 ust. 2 pkt 7 ustawy z 30 listopada 2016 r., Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego uchwaliło nowy regulamin Trybunału Konstytucyjnego. Aktualnie obowiązującym aktem prawa wewnętrznego, regulującym organizację wewnętrzną i porządek prac Trybunału Konstytucyjnego jest regulamin nadany uchwałą z dnia 27 lipca 2017 r.⁵⁴⁹, który wszedł w życie co do zasady z dniem 1 sierpnia 2017 r.⁵⁵⁰

Regulamin z 2017 r. całkowicie pomija kwestie sygnalizacji *sensu largo*, na co prawdopodobnie ma wpływ szeroki zakres unormowania ustawowego w tym przedmiocie. Niewątpliwie brakuje jednak regulowania, czy to w akcie rangi ustawowej czy w regulaminie wewnętrznym, procedury przygotowywania informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału, która – zgodnie z ustawą z 30 listopada 2016 r. –

⁵⁴⁹ Regulamin Trybunału Konstytucyjnego, stanowiący załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego.

⁵⁵⁰ Na podstawie § 2 uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, uchwała weszła w życie z dniem 1 sierpnia 2017 r. z wyjątkiem przepisów dotyczących Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego i Biura Służby Prawnej Trybunału Konstytucyjnego, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.

przedkładana jest corocznie Sejmowi oraz Senatowi, przekazywana szeregowi przedstawicieli organów władzy państwowej oraz podlega omówieniu podczas publicznego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego z ich udziałem.

Poprzednio obowiązujący regulamin z 2015 r. wskazywał wprost Prezesa Trybunału, jako organ zobowiązany do przygotowania i przekazania do zatwierdzenia przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego projektu corocznej Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału, a następnie zwołania publicznego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego poświęconego jej prezentacji i omówieniu oraz przedłożenia Informację Sejmowi i Senatowi (zob. § 11 ust. 2 pkt 1). Powierzał także Zgromadzeniu Ogólnemu kompetencję do rozpatrywania i zatwierdzania corocznej Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału, na podstawie projektu przedłożonego przez Prezesa Trybunału (§ 2 pkt 1 regulaminu z 2015 r.).

Z uwagi na redakcję ustawy z 30 listopada 2016 r., której art. 13 ust. 1 zobowiązuje Prezesa Trybunału do przedkładania corocznie Sejmowi oraz Senatowi informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału, powstają wątpliwości czy informację o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału zatwierdza Zgromadzenie Ogólne w imieniu Trybunału Konstytucyjnego. Wymóg taki nie wynika z brzmienia ustawy z 30 listopada 2016 r., która mówi jedynie o informacji przedkładanej przez Prezesa – w przeciwieństwie do uregulowania art. 5 ust. 1 ustawy z 22 lipca 2016 r., zgodnie z którym *Trybunał informuje Sejm i Senat o istotnych problemach, wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału* (analogicznie jak art. 4 ust. 1 ustawy z 1997 r.). Także art. 31 ustawy z 1985 r. przewidywał, że to *Trybunał Konstytucyjny przedkłada Sejmowi informacje o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału*. Nie umocowanie w ustawie z 30 listopada 2016 r. Trybunału Konstytucyjnego jako organ właściwy do przedstawiania informacji izbom parlamentu zasługuje na dezaprobatę, jednak mogło być *konwalidowane* w regulaminie wewnętrznym, który powierzałby kompetencję do zatwierdzania informacji Zgromadzeniu Ogólnemu.

Możliwe jednak, że z uwagi na dotychczasowe uregulowania w tym zakresie oraz wieloletnią ugruntowaną praktykę, projekt informacji przygotowany przez Prezesa Trybunału będzie przedstawiany do zatwierdzenia przez Zgromadzenie Ogólne. W przeciwnym razie,

jeśli będzie to informacja przygotowywana samodzielnie przez Prezesa Trybunału, niweczy to istotę sygnalizacji *sensu largo* jako kompetencji sygnalizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego. Należy bowiem pamiętać, że sposób przygotowania informacji rzutuje w dalszej kolejności na wszystkie formy sygnalizacji *sensu largo*. Informacja Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, po przedstawieniu parlamentowi, byłaby przesyłana innym organom władzy państwowej, a następnie istotne problemy wynikające z działalności i orzecznictwa Trybunału, które są w niej przedstawione, podlegałyby omówieniu podczas dorocznego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego.

Sygnalizacji *sensu stricto* aktualnie obowiązujący regulamin poświęca swój dział VI *Sygnalizowanie uchybień i luk w prawie*. Regulacja § 64-67 stanowi wierne odzwierciedlenie unormowania § 60-63 regulaminu z 2015 r. W konsekwencji, w aktualnym stanie prawnym postanowienie sygnalizacyjne może być wydane *jeżeli skład orzekający podczas rozpoznawania wniosku, pytania prawnego lub skargi, bez względu na etap postępowania przed Trybunałem, stwierdzi istnienie uchybienia lub luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*.

Na aprobatę zasługuje ukształtowanie sygnalizacji *sensu stricto* w formie postanowienia sygnalizacyjnego jako obowiązek, a nie fakultatywne uprawnienie składu orzekającego, na którą to możliwość wskazywało brzmienie regulaminu z 2006 r. Obecnie, tak jak w świetle regulacji z 2015 r., w przypadku dostrzeżenia nieprawidłowości przez skład rozpoznający wniosek, pytanie prawne lub skargę konstytucyjną, *wydaje postanowienie sygnalizacyjne*. Posłużenie się imperatywem *wydaje* postanowienie sygnalizacyjne odpowiada redakcji art. 35 ust. 1 ustawy z 30 listopada 2016 r., zgodnie z którym Trybunał *sygnalizuje* istnienie uchybień i luk w prawie. Regulamin z 2017 r. odzwierciedla w tym zakresie intencję ustawodawcy nałożenia na Trybunał Konstytucyjny obowiązku wystąpienia z sygnalizacją w przypadku dostrzeżenia ewentualnych nieprawidłowości.

Tak jak na gruncie poprzednio obowiązującego regulaminu, wątpliwości budzi czy ograniczenie czasowe w postaci toczącego się postępowania w sprawie wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej dotyczy jedynie momentu stwierdzenia uchybienia lub luki w prawie przez skład orzekający, czy także do możliwości wydania postanowienia sygnalizacyjnego. Z istoty sygnalizacji wynika, że sformułowanie *podczas rozpoznawania wniosku, pytania prawnego lub skargi, bez względu na etap postępowania przed*

Trybunałem, powinno odnosić się wyłącznie do możliwości stwierdzenia przez skład orzekający ewentualnych nieprawidłowości w trakcie prowadzenia swojej głównej działalności przez Trybunał Konstytucyjny.

Potwierdza to także praktyka, gdyż *zgodnie z dotychczasową linią orzecznictwa, sygnalizacja wykorzystywana była do wskazywania wadliwości dostrzeżonych bezpośrednio w sprawie zakończonej orzeczeniem Trybunału*⁵⁵¹. Także na gruncie regulaminu z 2017 r., od 1 sierpnia 2017 r., najczęściej postanowienie sygnalizacyjne jest wydawane w tym samym dniu co wyrok⁵⁵² lub postanowienie o umorzeniu postępowania w sprawie⁵⁵³. Często jednak sygnalizacja jest wydawana jakiś czas po zakończeniu merytorycznego rozpatrywania sprawy poprzez wydanie wyroku⁵⁵⁴ lub po umorzeniu postępowania w sprawie z uwagi na niedopuszczalność merytorycznego rozpoznania⁵⁵⁵.

Sygnalizacja *sensu stricto* w formie postanowienia sygnalizacyjnego może zostać wydana z inicjatywy składu orzekającego, który stwierdził istnienie uchybienia lub luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, bądź na umotywowany wniosek Prezesa Trybunału (§ 64 regulaminu z 2017 r.). Można jedynie przypomnieć, że na gruncie regulaminu z 2006 r., istniała także możliwość wystąpienia w każdym czasie z postanowieniem sygnalizacyjnym przez pełny skład Trybunału Konstytucyjnego. We wszystkich ośmiu sygnalizacjach wydanych

⁵⁵¹ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2001 roku, op. cit., s. 37.

⁵⁵² Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2018 r., sygn. akt S 3/18, wydane w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2018 r., sygn. akt K 53/16 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2018 r., sygn. akt S 7/18, wydane w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 25/16.

⁵⁵³ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt S 2/18, wydane w związku z postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt K 50/16; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 października 2018 r., sygn. akt S 5/18, wydane w związku z postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 października 2018 r., sygn. akt P 7/17; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 października 2018 r., sygn. akt S 6/18, wydane w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 października 2018 r., sygn. akt U 2/17.

⁵⁵⁴ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 2018 r., sygn. akt S 4/18, wydane w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 października 2018 r., sygn. akt K 26/15.

⁵⁵⁵ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 stycznia 2018 r., sygn. akt S 1/18, wydane w związku z postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 stycznia 2018 r., sygn. akt P 113/15, oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 października 2017 r., sygn. akt S 1/17, wydane w związku z postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 2017 r., sygn. akt SK 28/16.

na gruncie aktualnie obowiązującego regulaminu z 2017 r., postanowienie zapadło z inicjatywy składu orzekającego w sprawie głównej⁵⁵⁶.

Regulacja § 65 ust. 1, zgodnie z którym wydane przez Trybunał Konstytucyjny postanowienie sygnalizacyjne *Prezes Trybunału kieruje do Sejmu, Senatu oraz do innych właściwych organów stanowiących prawo*, doprecyzowuje normę wyrażoną w art. 35 ust. 1 ustawy z 30 listopada 2016 r. Wskazuje Prezesa Trybunału jako podmiot zobowiązany do występowania, w imieniu Trybunału Konstytucyjnego, z sygnalizacją do odpowiednich organów prawotwórczych. Ust. 2 powtarza natomiast brzmienie art. 35 ust. 2 ustawy, upoważniając Prezesa Trybunału do zwracania się do adresata sygnalizacji o poinformowanie Trybunału o stanowisku w sprawie będącej przedmiotem sygnalizacji.

Kierowanie postanowienia sygnalizacyjnego także do Sejmu i Senatu, choćby nie były bezpośrednimi adresatami sygnalizacji, stanowi powtórzenie rozwiązania, które przewidywał już regulamin z 2015 r. Można w tym miejscu zaznaczyć, że posłużenie się sformułowaniem *innych właściwych organów stanowiących prawo* umożliwia skierowanie postanowienia sygnalizacyjnego przez Prezesa Trybunału do szerszego kręgu organów prawodawczych, niż tylko do *adresata sygnalizacji*, o którym mowa w § 65 ust. 2 regulaminu z 2017 r. Odbiorcą postanowienia sygnalizacyjnego będzie więc zarówno jego adresat, wskazany wprost przez Trybunał Konstytucyjny w swojej sygnalizacji, jak również szereg organów prawodawczych, w tym izby parlamentu, którym Prezes Trybunału Konstytucyjnego skieruje sygnalizację. Świadomość organów władzy ustawodawczej na temat ewentualnych nieprawidłowości w systemie prawa, a biorąc pod uwagę ich zakres kompetencyjny, zwiększa prawdopodobieństwo podjęcia działań służących realizacji sygnalizacji. Poszerzenie kręgu organów, którym zostanie przesłane postanowienie sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego poszerza ich wiedzę o stanie prawa i daje szansę na usunięcie istniejących w nim nieprawidłowości.

Samo przekazanie postanowienia sygnalizacyjnego innym organom, niż wskazany przez Trybunał w sygnalizacji organ właściwy do usunięcia zauważonych uchybień lub luk, nie

⁵⁵⁶ Postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 17 października 2017 r., sygn. akt S 1/17; 24 stycznia 2018 r., sygn. akt S 1/18; 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt S 2/18; 6 czerwca 2018 r., sygn. akt S 3/18; 4 października 2018 r., sygn. akt S 4/18; 17 października 2018 r., sygn. akt S 5/18; 17 października 2018 r., sygn. akt S 6/18; 11 grudnia 2018 r., sygn. akt S 7/18.

stanowi nieuzasadnionej ingerencji w ich działalność prawodawczą. Skorzystanie z tego uprawnienia ma jedynie walor informacyjny i nie kreuje żadnego obowiązku po stronie organów, do których Prezes skierował takie postanowienie sygnalizacyjne – w tym obowiązku ustosunkowania się do przekazanego postanowienia czy podjęcia jakiegokolwiek reakcji prawotwórczej.

O poinformowanie Trybunału o stanowisku w sprawie będącej przedmiotem sygnalizacji, Prezes Trybunału może się bowiem zwrócić wyłącznie do adresata sygnalizacji, zgodnie z § 65 ust. 2 regulaminu z 2017 r. Jest to fakultatywne uprawnienie Prezesa Trybunału, wynikające wprost z art. 35 ust. 2 ustawy z 30 listopada 2016 r. Dobrym rozwiązaniem legislacyjnym, przyjętym już na gruncie poprzednio obowiązującego regulaminu z 2015 r., jest uniezależnienie prośby o przedstawienie stanowiska w sprawie od przekazywanego organowi postanowienia sygnalizacyjnego. W świetle regulacji wewnętrznych z 1997 r. oraz 2006 r. Prezes Trybunału, mógł zwrócić się do adresata sygnalizacji o poinformowanie Trybunału o zajęтым przez niego stanowisku *jednocześnie* kierując postanowienie sygnalizacyjne. W aktualnym stanie prawnym, Prezes Trybunału może skorzystać z tej możliwości po skierowaniu postanowienia sygnalizacyjnego, jeśli stwierdzi taką potrzebę, przede wszystkim w związku z brakiem jakiegokolwiek reakcji adresata na sygnalizację.

Regulamin z 2017 r., w swoim § 66 nakazuje odpowiednio stosować do postanowień sygnalizacyjnych przepis § 72 działu X *Udostępnianie akt spraw*, który wprowadza reguły doręczeń pism procesowych i orzeczeń Trybunału, uwierzytelniania oraz wydawania dokumentów. Tym samym, postanowienia sygnalizacyjne doręcza się właściwym organom prawotwórczym w odpisach uwierzytelnianych przez Dyrektora Biura Służby Prawnej Trybunału lub upoważnionego przez niego pracownika. Zdań odrębnych do orzeczeń nie uwierzytelnia się. Regulamin przewiduje ponadto prowadzenie rejestru postanowień sygnalizacyjnych przez Sekretariat Biura Służby Prawnej Trybunału (§ 66 zdanie drugie).

Niestety, wzorem uregulowania § 63 regulaminu z 2015 r., także zawarty w dziale VII *Sygnalizowanie uchybień i luk w prawie* § 67 aktualnie obowiązującego regulaminu z 2017 r. umożliwia Prezesowi Trybunału zarządzenie doręczenia *wyroku Trybunału Konstytucyjnego także innym, niż organ, który wydał kwestionowany akt normatywny, organom stanowiącym prawo, ze wskazaniem potrzeby podjęcia stosownych prac legislacyjnych oraz ich*

pożądanego zakresu. Zachowuje aktualność przedstawiona wyżej argumentacja odnośnie poprzedniej regulacji wewnętrznej, przemawiająca za uznaniem tego uprawnienia za sygnalizację Prezesa Trybunału Konstytucyjnego – i jako taka stanowi wykroczenie poza granice określone przez ustawodawcę.

Zarówno wybór organów stanowiących prawo, którym zostanie doręczony wyrok Trybunału Konstytucyjnego, jak i wskazanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który zostanie im przekazany stanowią autonomiczną, dyskrejonalną decyzję Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Samodzielnie wskazuje przy tym potrzebę podjęcia działań prawodawczych oraz określa pożądany ich zakres. Usunięcie wskazanych nieprawidłowości w sposób wskazany przez Prezes Trybunału prowadzi, w jego ocenie, do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Nie można uznać sygnalizacji Prezesa Trybunału – samodzielnie podjętej decyzji jednoosobowego organu wewnętrznego – za sygnalizację uchybień i luk w prawie przez Trybunał Konstytucyjny, o której mowa w art. 35 ust. 1 ustawy z 30 listopada 2016 r. Konstytucyjny, kolegialny organ władzy sądowej, którym jest Trybunał Konstytucyjny, podejmuje swoje decyzje władcze, na podstawie art. 194 ust. 1 w zw. z art. 190 ust. 5 Konstytucji RP, w formie orzeczeń, które zapadają większością głosów.

Możliwość wskazania przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego organom stanowiącym prawo *pożądanego zakresu stosowanych prac legislacyjnych*, stanowi ingerencję w wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który na mocy art. 190 ust. 1 Konstytucji RP jest ostateczny. Prowadzi to także do naruszenia niezawisłości sądownictwa, na którą składa się gwarantowana w art. 173 Konstytucji RP niezależność sądów oraz statuowana w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP niezawisłość sędziów. Wskazywanie przez Prezesa Trybunału sposobu wykonania swojej sygnalizacji (w ramach wskazania *pożądanego zakresu zmian legislacyjnych*) przez organy stanowiąc prawo, a więc zakresu pożądanych działań prawodawczych, stanowi również naruszenie fundamentalnej zasady ustrojowej, jaką jest wprowadzony w art. 10 Konstytucji RP podział władz. Wobec powyższego przepis § 67 obowiązującego regulaminu z 2017 r. – w obecnym kształcie – powinien zostać usunięty.

Wskazanej wyżej niezgodności z normami konstytucyjnymi i ustawowymi tak ukształtowanego uprawnienia Prezesa Trybunału z § 67 regulaminu z 2017 r. nie waliduje fakt, że art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy z 30 listopada 2016 r., umocowuje Prezesa Trybunału,

prócz kierowania pracami Trybunału oraz reprezentowania Trybunału na zewnątrz, do wykonywania innych czynności określonych w ustawach i regulaminie Trybunału – bowiem w zakresie, w jakim ustawa upoważnia Prezesa Trybunału do wykonywania czynności określonych w akcie prawa wewnętrznego, znajdującego się poza systemem praw powszechnie obowiązującego, upoważnienie to ma charakter blankietowy.

Na marginesie można zauważyć, że dziwi ograniczenie przekazywanych orzeczeń jedynie do wyroków, pomijając tym samym postanowienia – zwłaszcza, że dominującą formą sygnalizacji *sensu stricto* jest sygnalizowanie uchybień i luk w prawie w formie postanowień sygnalizacyjnych, co znajduje zresztą odzwierciedlenie w zdominowaniu regulacji działu VII regulaminu z 2017 r. unormowaniem procedury ich wydawania. Często także sygnalizacje wydawane są po umorzeniu postępowania w sprawie, z uwagi na niemożność rozpoznania sprawy co do meritum.

Warto wobec powyższego sformułować postulat nowelizacji § 67 regulaminu z 2017 r., tak by pozostawał on w zgodzie z unormowaniem konstytucyjnym i ustawowym, a zarazem lepiej oddawał istotę sygnalizacji. Należy więc, po pierwsze, przenieść przedmiotowe uprawnienie do zarządzania doręczeń z Prezesa Trybunału na Trybunał Konstytucyjny, a po drugie, znieść funkcjonujące obecnie ograniczenie przekazywanych orzeczeń do wyroków. W konsekwencji, skład orzekający w sprawie mógłby zarządzać doręczenie swojego orzeczenia także innym, niż organ, który wydał kwestionowany akt normatywny, organom stanowiącym prawo, ze wskazaniem potrzeby podjęcia stosownych prac legislacyjnych oraz ich pożądanego zakresu. Wskazywanie wówczas, przez Trybunał Konstytucyjny, potrzeby podjęcia stosownych prac legislacyjnych oraz ich pożądanego zakresu mieściłoby się w ustawowym upoważnieniu do sygnalizowania organom stanowiącym prawo istnienie uchybień i luk w prawie, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej (art. 35 ust. 1 ustawy z 30 listopada 2016 r.). Bez wątplenia jednak byłaby to nowa, kolejna forma sygnalizacji *sensu stricto* Trybunału Konstytucyjnego – obok postanowień sygnalizacyjnych oraz sygnalizacji częściowych, zawartych w uzasadnieniach swoich orzeczeń.

Kompetencje sygnalizacyjne w regulaminie z 2017 r.	
sygnalizacja sensu stricto	<p align="center">DZIAŁ VII</p> <p align="center">Sygnalizowanie uchybień i luk w prawie</p>
	§ 64
	<p>1. Jeżeli skład orzekający podczas rozpoznawania wniosku, pytania prawnego lub skargi, bez względu na etap postępowania przed Trybunałem, stwierdzi istnienie uchybienia lub luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, wydaje postanowienie sygnalizacyjne.</p>
	<p>2. Postanowienie sygnalizacyjne może być wydane z inicjatywy składu orzekającego, o którym mowa w ust. 1, albo na umotywowany wniosek Prezesa Trybunału.</p>
	§ 65
	<p>1. Postanowienie sygnalizacyjne Prezes Trybunału kieruje do Sejmu, Senatu oraz do innych właściwych organów stanowiących prawo.</p>
	<p>2. Prezes Trybunału może zwracać się do adresata sygnalizacji o poinformowanie Trybunału o stanowisku w sprawie będącej przedmiotem sygnalizacji.</p>
	§ 66
	Przepis § 72 stosuje się odpowiednio do postanowień sygnalizacyjnych. Ich rejestr prowadzi Sekretariat Biura Służby Prawnej Trybunału.
	§ 67
	Prezes Trybunału może zarządzić doręczenie wyroku Trybunału także innym, niż organ, który wydał kwestionowany akt normatywny, organom stanowiącym prawo, ze wskazaniem potrzeby podjęcia stosownych prac legislacyjnych oraz ich pożądanego zakresu.

Tabela 14. Kompetencje sygnalizacyjne w regulaminie z 2017 r.

Poniższa tabela służy porównaniu sposobu uregulowania kompetencji sygnalizacyjnych Trybunału Konstytucyjnego w latach 1985-2018 w poszczególnych aktach ustawowych. Uwzględni nałożony na Trybunał Konstytucyjny obowiązek sygnalizowania o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego (sygnalizację *sensu stricto*) oraz informowania o istotnych problemach, wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (sygnalizację *sensu largo*), w formie przedkładanej organom prawodawczym informacji oraz omówienia podczas posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK, organizowanego z udziałem przedstawicieli organów władzy publicznej.

Ukształtowanie kompetencji sygnalizacyjnych Trybunału Konstytucyjnego w latach 1985-2018					
	Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym	Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym ⁵⁵⁷	Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym	Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym	Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym
sygnalizacja <i>sensu stricto</i>	Art. 5	Art. 4	Art. 5	Art. 5	Art. 35
	Trybunał Konstytucyjny przedstawia Sejmowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym właściwym organom stanowiącym prawo uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach	2. Trybunał przedstawia właściwym organom stanowiącym prawo uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności	1. Trybunał sygnalizuje Sejmowi i Senatowi oraz innym organom stanowiącym prawo istnienie uchybień i luk w prawie, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności	2. Trybunał przedstawia właściwym organom stanowiącym prawo uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności	1. Trybunał sygnalizuje Sejmowi i Senatowi oraz innym organom stanowiącym prawo istnienie uchybień i luk w prawie, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności

⁵⁵⁷ Tabela uwzględnia brzmienie pierwotne ustawy z 1997 r.

	w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. ⁵⁵⁸	systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.	systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.	systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.	systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.
			2. Prezes Trybunału może zwrócić się do adresata sygnalizacji o poinformowanie Trybunału o stanowisku w sprawie będącej przedmiotem sygnalizacji.		2. Prezes Trybunału może zwrócić się do adresata sygnalizacji o poinformowanie Trybunału o stanowisku w sprawie będącej przedmiotem sygnalizacji.
sygnalizacja <i>sensu largo</i>	Art. 31	Art. 4	Art. 6	Art. 5	Art. 13
	Trybunał Konstytucyjny przedkłada Sejmowi informacje o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału.	1. Trybunał informuje Sejm i Senat o istotnych problemach, wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału. Nad informacją tą nie przeprowadza się głosowania.	1. Prezes Trybunału przedkłada corocznie Sejmowi oraz Senatowi informację o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału. 2. Nad informacją, o której mowa w ust. 1, w Sejmie	1. Trybunał informuje Sejm i Senat o istotnych problemach, wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału. Nad informacją tą nie przeprowadza się głosowania. ⁵⁵⁹	1. Prezes Trybunału przedkłada corocznie Sejmowi oraz Senatowi informację o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału. 2. Nad informacją, o której mowa w ust. 1, w Sejmie

⁵⁵⁸ Ponadto na podstawie art. 21 ustawy z 1985 r. Trybunał ponadto kierował wnioski o wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wniesione po upływie pięciu lat od ogłoszenia aktu lub zatwierdzenia dekretu albo ustanowienia aktu, Trybunał kieruje w trybie art. 5, do organu, który wydał akt objęty wnioskiem, a gdy wniosek dotyczy dekretu – do Sejmu.

⁵⁵⁹ Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 5 ustawy z 22 lipca 2016 r., zatwierdzanie informacji, o której mowa w art. 5 ust. 1 należy do kompetencji Zgromadzenia Ogólnego.

			i Senacie nie przeprowadza się głosowania.		i Senacie nie przeprowadza się głosowania.
			3. Informację, o której mowa w ust. 1, Prezes Trybunału przekazuje: Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesowi Rady Ministrów, Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, Przewodniczącemu Krajowej Rady Sądownictwa, Ministrowi Sprawiedliwości - Prokuratorowi Generalnemu, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Rzecznikowi Praw Dziecka, Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli, Przewodniczącemu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Prezesowi Narodowego Banku Polskiego.		3. Informację, o której mowa w ust. 1, Prezes Trybunału przekazuje Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesowi Rady Ministrów, Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, Przewodniczącemu Krajowej Rady Sądownictwa, Prokuratorowi Generalnemu-Ministrowi Sprawiedliwości, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Rzecznikowi Praw Dziecka, Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli, Przewodniczącemu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Prezesowi Narodowego Banku Polskiego.

Art. 33	Art. 13	Art. 11	Art. 14	Art. 9
1. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zwołuje przynajmniej raz w roku zgromadzenie ogólne sędziów Trybunału, na którym omawia się działalność Trybunału oraz problemy wynikające z jego orzecznictwa.	1. Prezes Trybunału zwołuje co najmniej raz w roku Zgromadzenie Ogólne, na którym omawia się działalność Trybunału oraz problemy wynikające z jego orzecznictwa.	1. Prezes Trybunału corocznie zwołuje publiczne posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego, podczas którego są omawiane istotne problemy wynikające z działalności i orzecznictwa Trybunału, przedstawione w informacji, o której mowa w art. 6 ust. 1.	1. Prezes Trybunału zwołuje co najmniej raz w roku Zgromadzenie Ogólne, na którym omawia się działalność Trybunału oraz problemy wynikające z jego orzecznictwa.	1. Prezes Trybunału corocznie zwołuje publiczne posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego, podczas którego są omawiane istotne problemy wynikające z działalności i orzecznictwa Trybunału, przedstawione w informacji, o której mowa w art. 13 ust. 1.
2. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zaprasza do udziału w zgromadzeniu ogólnym przewodniczących zainteresowanych komisji sejmowych, komisji senackich, prezesa Najwyższej Izby Kontroli, ministra sprawiedliwości, pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Prokuratora Generalnego.	2. W Zgromadzeniu Ogólnym mają prawo wziąć udział przewodniczący zainteresowanych komisji sejmowych, komisji senackich, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik	2. Prezes Trybunału zawiadamia o zwołaniu publicznego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego i zaprasza do udziału w nim w szczególności: Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, przedstawicieli organów władzy publicznej, o których mowa w art. 6 ust. 3, a także przewodniczących właściwych komisji	2. W Zgromadzeniu Ogólnym mają prawo wziąć udział przewodniczący zainteresowanych komisji sejmowych, komisji senackich, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Minister Sprawiedliwości - Prokurator Generalny, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik	2. Prezes Trybunału zawiadamia o zwołaniu publicznego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego i zaprasza do udziału w nim w szczególności Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, przedstawicieli organów władzy publicznej, o których mowa w art. 13 ust. 3, a także przewodniczących właściwych komisji

		Praw Dziecka.	sejmowych i senackich.	Praw Dziecka.	sejmowych i senackich.
	3. Prezes Trybunału może zwrócić się do marszałka Sejmu, przewodniczącego Rady Państwa i prezesa Rady Ministrów o wzięcie udziału w zgromadzeniu ogólnym bądź delegowanie swojego przedstawiciela.	3. O zwołaniu Zgromadzenia Ogólnego prezes Trybunału zawiadamia Prezydenta Rzeczypospolitej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu i Prezesa Rady Ministrów, którzy mogą wziąć udział w Zgromadzeniu Ogólnym bądź delegować swojego przedstawiciela.		3. O zwołaniu Zgromadzenia Ogólnego prezes Trybunału zawiadamia Prezydenta Rzeczypospolitej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu i Prezesa Rady Ministrów, którzy mogą wziąć udział w Zgromadzeniu Ogólnym bądź delegować swojego przedstawiciela.	

Tabela 15. Ukształtowanie kompetencji sygnalizacyjnych Trybunału Konstytucyjnego w latach 1985-2018.

8. Podsumowanie

Sposób realizacji przez Radę Państwa powierzonych jej przez Konstytucję PRL z 1952 r. zadań czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją oraz ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, doprecyzowała sama Rada Państwa w swojej uchwale z 1979 r. Celem realizacji powyższych zadań, Radzie Państwa przysługiwały szczegółowe kompetencje do rozpatrywania informacji organów państwowych, ponoszących szczególną odpowiedzialność za stan prawa i prawidłowość jego stosowania, zwracania się do organów naczelných masowych organizacji społecznych o przedstawienie informacji w sprawie zgodności stosowania prawa z poczuciem prawnym społeczeństwa, a także sygnalizowania właściwemu organowi niezgodności aktu niższego rzędu z ustawą zwykłą lub potrzeby wyjaśnienia sposobu stosowania przepisu prawnego nie zawartego w ustawie albo innych nieprawidłowości nie polegających na niezgodności prawa z określonym przepisem Konstytucji.

Mając świadomość zupełnie odmiennego charakteru organów i rzeczywistości ustrojowej, w jakiej funkcjonowały, można dostrzec podobieństwa w ukształtowaniu uprawnień sygnalizacyjnych Rady Państwa z kompetencjami sygnalizacyjnymi przyznanymi Trybunałowi Konstytucyjnemu. Rada Państwa i Trybunał Konstytucyjny zostały umocowane na podstawie przepisu prawa do poinformowania właściwych organów o zaobserwowanych w toku wykonywania swoich obowiązków nieprawidłowościach. W obu przypadkach celem dokonywanej sygnalizacji jest usunięcie ewentualnych rozbieżności, zapewniając spójność systemu prawnego, inicjatywa podjęcia działań wskazanych w sygnalizacji leży po stronie jej adresata. Dowodzi to istnienia silnych powiązań funkcjonalnych kompetencji do sygnalizowania nieprawidłowości w systemie prawa z realizowanymi przez Radę Państwa, a następnie przejętymi przez Trybunał Konstytucyjny, zadaniami kontroli konstytucyjności i wykładni prawa. Pozwala także upatrywać genezy kompetencji sygnalizacyjnych polskiego sądu konstytucyjnego w uprawnieniach sygnalizacyjnych przyznanych Radzie Państwa na gruncie uchwały z 1979 r.

Powołany do życia w 1982 r. Trybunał Konstytucyjny przejął od Rady Państwa kompetencję do badania konstytucyjności przepisów prawa (a w 1989 r. także do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw), jednak w celu utrzymania kontroli nad jego działalnością, ograniczono moc prawną jego orzeczeń. Pozbawienie części orzeczeń

o niekonstytucyjności waloru ostateczności zostało zrównoważone powierzeniem sądowi konstytucyjnemu, od początku funkcjonowania w polskim systemie ustrojowym, kompetencji o charakterze sygnalizacyjnym. Ustawa z 1985 r. nakładała na Trybunał obowiązek przedstawiania Sejmowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym właściwym organom stanowiącym prawo uwag o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, a także przedkładania Sejmowi informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału. Ponadto Prezes Trybunału został zobowiązany do zwołania przynajmniej raz w roku zgromadzenia ogólnego sędziów TK, organizowanego z udziałem szerokiego grona przedstawicieli najwyższych organów władzy państwowej, na którym omawia się działalność Trybunału oraz problemy wynikające z jego orzecznictwa.

W realiach państwa socjalistycznego, przyznanie Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencji sygnalizacyjnych *sensu largo* i *sensu stricto*, jako niewiążących i poddanych wielu ograniczeniom instrumentów, pozwalających wskazywać innym organom państwa, przede wszystkim Sejmowi, sfery wymagające zmian, wpisywało się w koncepcję silnej, jednolitej władzy państwowej, zakładającej supremację parlamentu. Nacisk kładziony jest tu na nałożenie na sąd konstytucyjny obowiązków informacyjnych wobec Sejmu. Bardzo rozbudowane unormowanie procedury występowania z sygnalizacją *sensu largo* i *sensu stricto* już w pierwszych regulacjach wewnętrznych TK – regulaminie z 1985 r., uchwale z 1987 r. i regulaminie z 1993 r., dowodzi znaczenia kompetencji sygnalizacyjnych w równoważeniu ówczesnych ograniczeń mocy obowiązującej jego orzeczeń, wydawanych w zakresie hierarchicznej kontroli norm, i świadczy o subsydiarnym charakterze kompetencji sygnalizacyjnych wobec realizowanej przez sąd konstytucyjny funkcji kontrolnej.

W okresie transformacji ustrojowej w latach 1989-1997, konstrukcja kompetencji sygnalizacyjnych Trybunału Konstytucyjnego utrzymała się w niezmiennym kształcie przez cały okres funkcjonowania ustawy z 1985 r., jednak jej funkcja ustrojowa ewoluowała. Wzmocnieniu uległa pozycja sądu konstytucyjnego, a wraz z nią rola kompetencji sygnalizacyjnych. W warunkach demokratycznych, powierzenie Trybunałowi Konstytucyjnemu instrumentu, za pomocą którego może wskazywać organom władzy

ustawodawczej i wykonawczej sfery wymagające zmian, zapewnia równowagę i wzajemne hamowanie się władz. Jest także mechanizmem służącym ich współdziałaniu.

Dopiero w 1997 r. nowa Konstytucja RP, która powierzyła Trybunałowi Konstytucyjnemu badanie konstytucyjności prawa, nadała wszystkim jego orzeczeniom powszechnie obowiązującą moc (zlikwidowała też instytucję powszechnie obowiązującej wykładni ustaw). Wydana na jej podstawie ustawa z 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym powierzyła sądowi konstytucyjnemu wykonywanie kompetencji o charakterze sygnalizacyjnym: informowania Sejmu i Senatu o istotnych problemach, wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału, a także przedstawiania właściwym organom stanowiącym prawo uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Warto przy tym zaznaczyć, że w ustawach z 1997 r. oraz z 22 lipca 2016 r., podstawa prawna do dokonania obu rodzajów sygnalizacji, *sensu largo* i *sensu stricto*, była zawarta w jednej jednostce redakcyjnej. Kolejno obowiązujące ustawy, regulujące organizację i tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym: z 2015 r. oraz z 22 lipca 2016 r., a także aktualnie obowiązująca ustawa z 30 listopada 2016 r., nie zmieniły zakresu kompetencji sygnalizacyjnych.

Na przestrzeni lat, obowiązek informowania Sejmu i Senatu oraz innych organów władzy państwowej o istotnych problemach wynikających ze swojej działalności i orzecznictwa (sygnalizacja *sensu largo*) przybrał formę *Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, przedstawianej corocznie parlamentowi i przekazywanej szeregowi innych organów władzy państwowej. Ponadto istotne problemy wynikające z działalności i orzecznictwa konstytucyjnego, podlegają omówieniu w trakcie corocznego publicznego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego, organizowanego z udziałem szerokiego grona przedstawicieli władzy państwowej.

Dotychczas norma rangi ustawowej nigdy nie determinowała formy, w jakiej Trybunał ma realizować obowiązek sygnalizowania Sejmowi i Senatowi oraz innym organom stanowiącym prawo o istnieniu uchybień i luk w systemie prawa, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej (sygnalizacja *sensu stricto*). Sąd konstytucyjny w swojej praktyce przedstawia prawodawcy uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie w uzasadnieniach orzeczeń,

wydawanych w sprawie głównej (sygnalizacja punktowa), bądź też kieruje do właściwego organu samodzielne postanowienie sygnalizacyjne, którego możliwość wydania przewidują od 1987 r. aż do chwili obecnej akty wewnętrzne Trybunału Konstytucyjnego.

ROZDZIAŁ IV.

INFORMOWANIE O PROBLEMACH WYNIKAJĄCYCH Z DZIAŁALNOŚCI I ORZECZNICTWA

1. Konstrukcja i zakres przedmiotowy sygnalizacji *sensu largo*

Rozpoczynając niniejszy rozdział poświęcony sygnalizacji *sensu largo* należy zaznaczyć, że klasyfikowanie obowiązku informowania Sejmu i Senatu o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jako kompetencji sygnalizacyjnej nie jest powszechne w doktrynie prawa konstytucyjnego⁵⁶⁰. Trzeba mieć przy tym na uwadze fakt, że problematyka sygnalizacji trybunalskich jest bardzo rzadko poruszana w literaturze przedmiotu. Nie ulega jednak wątpliwości, że w formie corocznych informacji składanych parlamentowi i innym organom władzy, **sąd konstytucyjny sygnalizuje problemy związane z tworzeniem lub wykonywaniem prawa**. Także omówienie ich podczas corocznego publicznego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jest okazją do zasygnalizowania zauważonych nieprawidłowości przedstawicielom najważniejszych organów władzy państwowej.

Trybunał informuje Sejm i Senat w postaci przedkładanej corocznie przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego informacji o istotnych problemach wynikających z jego działalności i orzecznictwa, zatwierdzonej wcześniej przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 13 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym). Adresatem, przedkładanej w formie pisemnego dokumentu, informacji są również: Prezydent RP, Prezes Rady Ministrów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa, Prokurator Generalny – Minister Sprawiedliwości, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Prezes Narodowego Banku Polskiego (art. 13 ust. 3 ustawy z 30 listopada 2016 r.).

⁵⁶⁰ Tak m.in.: Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzcíński, Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym..., op. cit., s. 53.

Adresatem omawianych, podczas corocznie zwoływanego publicznego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, istotnych problemów wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału, przedstawionych w powyższej informacji, jest również szerokie grono piastunów organów władzy ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej oraz organów kontroli państwowej i ochrony prawa, przede wszystkim Prezydent RP, premier, Marszałkowie Sejmu i Senatu oraz przewodniczący właściwych komisji sejmowych i senackich, RPO, Przewodniczący KRS czy Prezes NIK (art. 14 ustawy z 30 listopada 2016 r.). Ustawa wyznacza przy tym minimalny krąg osób, których zawiadomienie o zwołaniu Zgromadzenia Ogólnego jest obligatoryjne, pozwalając Prezesowi Trybunału zaprosić do udziału w nim dowolne osoby. Tak **szerokie grono adresatów informacji** o problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego pozwala uznać ją za sygnalizację *sensu largo*.

W obu przypadkach, **norma prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej zobowiązuje Trybunał Konstytucyjny do zawiadamiania innych organów władzy publicznej o nieprawidłowościach, dostrzeżonych podczas wykonywania swoich naczelnych zadań** (m.in. hierarchicznej kontroli norm). Problemy wynikające z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego będące przedmiotem sygnalizacji *sensu largo* są bezpośrednio związane z tworzeniem prawa bądź jego stosowaniem. Przepis prawny wskazuje przy tym, że formą, w jakiej sąd konstytucyjny może dokonać takiej sygnalizacji jest przedkładana corocznie Sejmowi i Senatowi, a także innym organom władzy, informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, bądź omówienie istotnych problemów wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego podczas publicznego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego. Upoważnienie do dokonania takiej sygnalizacji stanowi jedną z wielu składowych zbioru kompetencji polskiego sądu konstytucyjnego, powierzonych mu w ramach wykonywanej funkcji kontrolnej. Wyeliminowanie zasygnalizowanych przez Trybunał problemów ma na celu zapewnienie spójnego wewnątrz systemu prawnego, a tym samym poprawę stanu polskiego prawa.

Sygnalizacja *sensu largo* jest **instrumentem, za pośrednictwem którego Trybunał Konstytucyjny kontroluje funkcjonowanie władzy** ustawodawczej i wykonawczej w zakresie związanym z działalnością i orzecznictwem samego Trybunału Konstytucyjnego, a w razie

stwierdzenia nieprawidłowości – umożliwia zawiadomienie odpowiednich organów, które mogą je usunąć. Skoro podstawowym zadaniem Trybunału jest *zwracanie uwagi organom prawotwórczym na niespójności w systemie prawa w ramach kontroli abstrakcyjnej*, to korzystanie z kompetencji sygnalizacyjnych w formie corocznych informacji o problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału bez wątpienia *stanowi dopełnienie innych postaci kontroli*⁵⁶¹. Powyższe stanowisko znajduje akceptację w opinii samego Trybunału Konstytucyjnego, w opinii którego *liczne treści sygnalizacyjne zawierają także doroczne informacje Trybunału dla Sejmu i Senatu o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału (art. 4 ust. 1 ustawy o TK)*⁵⁶².

Wypada także zauważyć, że na gruncie art. 4 ustawy z 1997 r. oraz art. 5 ustawy z 22 lipca 2016 r., oba powierzone Trybunałowi zadania – informowanie Sejmu i Senatu o istotnych problemach, wynikających z jego działalności i orzecznictwa, jak i zwracanie organom stanowiącym prawo uwag na uchybienia i luki w prawie – były uregulowane w tym samym artykule (sygnalizacja *sensu largo* ujęta została w ustępach pierwszych, *sensu stricto* – w ustępach drugich). Artykuł stanowi, zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, podstawową jednostkę redakcyjną ustawy, w ramach której ujmowana jest każda samodzielna myśl, natomiast podziału artykułu na ustępy dokonuje się, jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań⁵⁶³. Ujęcie w jednej jednostce redakcyjnej upoważnienia organu państwa do wystąpienia z sygnalizacją o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie oraz o istotnych problemach, wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału, niewątpliwie świadczy o silnych powiązaniach funkcjonalnych między tymi kompetencjami. Można upatrywać istnienia wspólnego źródła obu tych kompetencji – jednej podstawy prawnej – jako pochodnych od konstytucyjnych kompetencji Trybunału, przede wszystkim hierarchicznej kontroli norm⁵⁶⁴.

Informowanie o problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zakwalifikować należy jako kompetencję sygnalizacyjną *sensu largo*, także

⁵⁶¹ P. Kuczma, Konstytucjonalizacja funkcji sygnalizacyjnej..., op. cit., s. 239.

⁵⁶² Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2005 roku, op. cit., s. 53.

⁵⁶³ Zob. § 54 i § 55 ust. 1 i 2 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

⁵⁶⁴ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2005 roku, op. cit., s. 53-54.

dlatego, że **zakres przedmiotowy sygnalizacji jest tu zdecydowanie szerszy** niż w przypadku sygnalizacji jednostkowej, konkretnej, przedstawianej w formie postanowienia sygnalizacyjnego. W ramach obszernego, ogólnego, zbiorczego raportu Trybunał Konstytucyjny zamieszcza cały katalog problematycznych kwestii, które pojawiły się w związku z wykonywaniem przez niego swoich konstytucyjnych i ustawowych zadań. Także podczas publicznego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego, omówieniu podlega szereg problemów, wskazanych w pisemnej informacji.

Przedmiotem sygnalizacji *sensu largo* mogą być **wszelkie problemy wynikające z działalności i orzecznictwa sądu konstytucyjnego, byle były istotne**, który to wymóg wynika z brzmienia art. 13 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, stanowiącego aktualną podstawę prawną do wystąpienia z tego rodzaju sygnalizacją. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy, *Prezes Trybunału przedkłada corocznie Sejmowi oraz Senatowi informację o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału*. Oczywiście decyzja o zakwalifikowaniu problemu jako istotnego pozostawiona jest swobodnej ocenie Trybunału⁵⁶⁵. W tym też zakresie Trybunał działa niejako z własnej inicjatywy, uzupełniając swoją działalność orzecniczą, opierającą się na zasadzie skargowości i zakazu działania z urzędu.

Oczywiście, zauważone w toku głównej działalności problemy mogą być po raz pierwszy zasygnalizowane przez Trybunał Konstytucyjny innym organom władzy publicznej właśnie w corocznej informacji. Mogą one wynikać z ogólnej analizy swojego orzecznictwa i działalności. Przykładowo, w Informacji o istotnych problemach w 2014 roku Trybunał omawia najczęściej ujawniające się problemy konstytucyjne, a także trudności jakie związane są ze skutkami jego wyroków dla organów stosowania prawa problemy⁵⁶⁶. Tym bardziej świadczy to o sygnalizacyjnym charakterze corocznej informacji.

Przede wszystkim jednak coroczna informacja pozwala niejako *przypomnieć*, czy wręcz *upomnieć się* przez Trybunał Konstytucyjny o nieprawidłowościach, które kiedyś już sygnalizował (np. w orzeczeniu, wystąpieniu publicznym Prezesa TK, w innej corocznej

⁵⁶⁵ W. Odrowąż-Sypniewski, Komentarz do art. 122, teza 3 [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, A. Szmyt, op. cit., s. 540.

⁵⁶⁶ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2014 roku, op. cit., s. 43-44 oraz 63-67.

informacji), ale dalej wymagają one w jego ocenie interwencji właściwych organów państwa – co wzmacnia funkcję sygnalizacyjną Trybunału Konstytucyjnego. Forma zbiorczego raportu ma z jednej strony **walor informacyjny** dla organów stanowiących i stosujących prawo, a z drugiej strony, **pozwala Trybunałowi na bieżąco monitorować stan wykonania jego orzecznictwa**.

Celem przykładu, w postanowieniu z dnia 29 czerwca 2005 r. (S 1/05) *przedmiotem sygnalizacji Trybunał Konstytucyjny czyni uchybienia i luki, na których istnienie zwracał już uwagę w uzasadnieniach swoich wyroków, bądź w informacjach o działalności Trybunału Konstytucyjnego w ostatnich latach (zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2004 r., Warszawa 2005, s. 66-67 i 69-77). Usunięcie ich w najbliższym czasie jest konieczne także ze względu na mającą w tym wypadku szczególne znaczenie zasadę społecznej gospodarki rynkowej. Aktualnie nie jest już możliwe fragmentaryczne, czy też przejściowe, regulowanie tej problematyki. Raz jeszcze wymaga podkreślenia, że konieczne są w tej materii rozwiązania kompleksowe, o celach wyraźnie określonych i zgodnych z Konstytucją*⁵⁶⁷.

Zarówno w pisemnych informacjach, jak i w wystąpieniach Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w Sejmie, Senacie, i Trybunale Konstytucyjnym podczas Zgromadzenia Ogólnego, podnoszony jest szereg nierozwiązanych do tej pory kwestii – przede wszystkim niewykonanych, bądź nieprawidłowo w opinii TK wykonanych wyroków, niezrealizowanych sygnalizacji *sensu stricto* – zarówno postanowień sygnalizacyjnych, jak i sygnalizacji częściowych, zawartych w treści uzasadnień swoich orzeczeń. Prócz orzecznictwa mogą to być kwestie związane z funkcjonowaniem samego Trybunału – we wspomnianej wyżej Informacji o istotnych problemach w 2014 roku, sygnalizowana była potrzeba zmiany ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r., po 17 latach jej obowiązywania⁵⁶⁸. Coroczne pisemne informacje zawierają ponadto zbiorcze zestawienie wyroków i postanowień sygnalizacyjnych wydanych w roku, którego co do zasady dotyczy dana informacja, które oczekują na reakcję prawodawcy (w przypadku wyroków – z podziałem na reakcję konieczną, zalecaną i wskazaną). Coroczne informacje zawierają również zestawienie zaległych orzeczeń z lat

⁵⁶⁷ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2005 r., sygn. akt S 1/05.

⁵⁶⁸ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2014 roku, op. cit., s. 178.

poprzednich – wyroków wymagających wykonania oraz wobec których działania prawodawcze są zalecane lub wskazane, a także postanowień sygnalizacyjnych.

W przeciwieństwie do sygnalizacji *sensu stricto*, sygnalizacja *sensu largo* **nie musi pozostawać w związku z rozpoznawaniem przez Trybunał Konstytucyjny wnioskiem, pytaniem prawnym lub skargą konstytucyjną** (choć trzeba mieć na uwadze, że wymóg ten nie wynika z normy ustawowej, lecz z przepisów regulaminowych⁵⁶⁹). W corocznej informacji przekazywanej Sejmowi i Senatowi i podczas jej omówienia w trakcie Zgromadzenia Ogólnego, sąd konstytucyjny może sygnalizować szereg problemów, które zauważył w toku prowadzenia całej swojej działalności i orzecznictwa, i uznał je za istotne. Pozwala to uwzględnić wszelkie nieprawidłowości dostrzeżone w trakcie wykonywania wszystkich swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, a więc nie tylko kontroli norm, w tym rozpatrywania skarg konstytucyjnych i pytań prawnych (art. 79, art. 188 pkt 1-3 i 5, art. 122 ust. 3 i 4, art. 133 ust. 2 Konstytucji RP).

Dopuszczalne jest więc zgłoszenie w corocznej informacji problemów powstałych na tle rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (art. 189 Konstytucji RP), orzekania o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych (art. 188 pkt 4 Konstytucji RP) czy nawet uznawania przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 131 ust. 1 Konstytucji RP) – choć z tych kompetencji Trybunał korzysta niezwykle rzadko lub wcale. Trybunał Konstytucyjny może także informować o problemach powiązanych z tzw. pytaniami prejudycjalnymi, z którymi wystąpił do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Kryterium stanowi tu *istotność* sygnalizowanego problemu oraz jego związek z działalnością i orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego.

W zakresie sygnalizacji *sensu largo* **nie ma ograniczenia ilościowego** sygnalizowanych nieprawidłowości. Co więcej, choć informacja jest przedstawiana corocznie i w przeważającej mierze Trybunał ogranicza się do poprzedniego roku, wobec tego, w którym składa informację, **nie ma tu ograniczenia czasowego** odnoszącego się do sygnalizowanych problemów. Znajduje to potwierdzenie w praktyce, gdyż Trybunał Konstytucyjny sygnalizuje w swoich corocznych informacjach nierozwiązane do czasu ich przedstawienia problemy

⁵⁶⁹ Zob. § 64 ust. 1 regulaminu z 2017 r. w zw. z art. 35 ust. 1 ustawy z 30 listopada 2016 r.

związane z tworzeniem i wykonywaniem prawa. Przykładowo, w Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa w 2010 roku, Trybunał uwzględnia orzeczenia z lat 1998-2009, w związku z którymi nie dokonano stosownych zmian w prawie, z rozróżnieniem na zaległe wyroki wymagające wykonania oraz zaległe wyroki, w związku z którymi dokonanie zmian w prawie jest zalecane lub wskazane, a także wyróżnieniem zaległych postanowień sygnalizacyjnych⁵⁷⁰.

Trybunał Konstytucyjny może więc zwracać organom uwagę na problemy zauważone w czasie całej swojej faktycznej działalności. Wydaje się, że cenzusem czasowym może być tutaj data 1 stycznia 1986 r., kiedy weszła w życie ustawa z 1985 r. Trybunał Konstytucyjny, która – dopełniając uregulowanie znowelizowanej Konstytucji PRL z 1952 r. w zakresie właściwości, ustroju i postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – pozwoliła rozpocząć jego funkcjonowanie. W praktyce jednak Trybunał ogranicza się w przedstawianych corocznych informacjach do swojej działalności i orzecznictwa powstałego pod rządami Konstytucji RP i ustawy z 1997 r.

2. Charakter prawny wystąpienia z sygnalizacją *sensu largo*

Przechodząc do rozważań na temat charakteru prawnego wystąpienia Trybunału i zakresu związania adresata sygnalizacją, należy zwrócić uwagę na świadome posłużenie się przez ustawodawcę terminem **informacja**, który w przeciwieństwie do obowiązków sprawozdawczych, **akcentuje niezależność ustrojową Trybunału**, który nie występuje wobec Sejmu czy Senatu jako organ podporządkowany czy w jakikolwiek sposób przed nim odpowiedzialny⁵⁷¹. Rozróżnienie między informacją, a sprawozdaniem nie ma wyłącznie charakteru semantycznego. Składanie (...) sprawozdania musiałoby bowiem oznaczać również głosowanie nad tym sprawozdaniem, a w rezultacie przepisy prawa powinny przewidywać konsekwencje na wypadek odrzucenia sprawozdania. Konstrukcja ta pod

⁵⁷⁰ Zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2010 roku, Warszawa 2011, s. 137-139, dostępna na stronie internetowej TK pod adresem: trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/publikacje/informacje_o_problemach/Informacja2010.pdf (dostęp na dzień: 31.05.2019).

⁵⁷¹ Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym..., op. cit., s. 54.

znakiem zapytania stawiałaby w związku z tym konstytucyjną zasadę niezawisłości i niezależności⁵⁷² organu sprawozdającego.

Rozróżnienie terminów *informacja* i *sprawozdanie* wprowadza sama Konstytucja. Przykładowo, art. 226 ust. 1 Konstytucji RP zobowiązuje Radę Ministrów do przedłożenia Sejmowi, w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego, sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa. Jedynie wobec przekazanego sprawozdania, Sejm ma obowiązek jego rozpatrzenia i po zapoznaniu się z opinią Najwyższej Izby Kontroli podjęcia, w ciągu 90 dni, uchwały o udzieleniu lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium. Oczywiście, przedmiotowe uprawnienie Sejmu wynika z powierzenia mu – przez art. 95 ust. 2 Konstytucji RP – funkcji kontrolnej nad działalnością Rady Ministrów, w zakresie określonym przepisami Konstytucji RP i ustaw⁵⁷³.

Ściśle z realizowaną przez Sejm funkcją kontrolną wiąże się zobowiązanie Najwyższej Izby Kontroli do przedkładania Sejmowi analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów, a także informacji o wynikach kontroli, wnioskach i wystąpieniach, określonych w ustawie (art. 204 ust. 1 Konstytucji RP). *Przedstawione przez NIK dokumenty i opinie mają istotny wpływ na ocenę pracy Rady Ministrów. Sejm rozpatruje także inne informacje o wynikach kontroli przeprowadzanych przez NIK. Chodzi szczególnie o jej wnioski w sprawie rozpatrzenia przez Sejm określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne, a także o wystąpienia zawierające zarzuty wynikające z kontroli, dotyczące działalności członków Rady Ministrów, osób kierujących organami centralnymi, prezesa NBP i osób kierujących instytucjami szeregu centralnego, jak Kancelaria Prezydenta, Sejmu, Senatu, Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, KRRiT, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także z kontroli zleczanych przez Sejm*⁵⁷⁴. Przedstawiane przez wyspecjalizowany w tym celu organ państwa dokumenty mają więc

⁵⁷² S. Trociuk, Komentarz do art. 19, teza 1 [w:] Rzecznik Praw Obywatelskich. Komentarz, Lex 2007.

⁵⁷³ Zgodnie z art. 95 ust. 2 Konstytucji RP, Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw; por. L. Garlicki, Komentarz do art. 95 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Komentarz, L. Garlicki, op. cit.

⁵⁷⁴ Por. Komentarz do art. 204 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, W. Skrzydło, op. cit.

wymiar jedynie informacyjny, opiniodawczo-doradczy. Zarówno składana Sejmowi analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, jak i opinia w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów w istotny sposób pomagają podjąć Sejmowi decyzję w sprawie udzielenia bądź odmowy udzielenia aprobaty dla działalności Rady Ministrów w zakresie realizacji ustawy budżetowej.

Podstawą do oceny działalności Rady Ministrów w zakresie polityki finansowej państwa jest także sprawozdanie z wykonania założeń polityki pieniężnej, składane Sejmowi przez Radę Polityki Pieniężnej – organ Narodowego Banku Polskiego – w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego (art. 227 ust. 6 Konstytucji, zdanie drugie). *Daje to szerszy obraz sytuacji finansowej państwa i usprawnia prace parlamentarne. (...) Dzięki temu podejmowana przez Sejm ocena działań rządu jest pełniejsza i lepiej służy realizacji funkcji kontrolnej parlamentu*⁵⁷⁵. Natomiast na mocy art. 227 ust. 6 Konstytucji RP, zdanie pierwsze, Rada Polityki Pieniężnej – organ Narodowego Banku Polskiego – przedkłada do wiadomości Sejmowi ustalone corocznie założenia polityki pieniężnej, równocześnie z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej.

Inny charakter ma natomiast przedstawiane Sejmowi przez Najwyższą Izbę Kontroli coroczne sprawozdanie ze swojej działalności (art. 204 ust. 2 Konstytucji RP). Obowiązek ten należy widzieć przez pryzmat utrzymania w Konstytucji RP modelu kontroli państwowej niezależnej od Rady Ministrów, a powiązanej z Sejmem⁵⁷⁶. Konstytucja wskazała bowiem wprost, że Najwyższa Izba Kontroli podlega Sejmowi (art. 202 ust. 2 Konstytucji RP). Z tego właśnie tytułu – wynikającego z Konstytucji stosunku podległości NIK wobec Sejmu – wynika możliwość zlecania przez Sejm przeprowadzania kontroli działalności Kancelarii Prezydenta, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu czy innych jednostek, a także składania Sejmowi przez NIK rocznych sprawozdań ze swej działalności, które podlegają rozpatrzeniu przez Prezydium Sejmu⁵⁷⁷.

Także w przypadku składanych Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi RP przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji corocznych sprawozdań, ze swojej działalności za rok

⁵⁷⁵ Por. Komentarz do art. 227 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, W. Skrzydło, op. cit.

⁵⁷⁶ Komentarz do art. 202 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, W. Skrzydło, op. cit.

⁵⁷⁷ Tamże.

kalendarzowy poprzedzający oraz informację o podstawowych problemach radiofonii i telewizji, *obowiązek składania sprawozdania zdaje się świadczyć o podległości podmiotu składającego sprawozdanie wobec podmiotu odbierającego jego treść*⁵⁷⁸. Rozpatrywane przez Izby sprawozdanie może zostać odrzucone w drodze uchwał Sejmu i Senatu, prowadząc do wygaśnięcia – za zgodą Prezydenta RP – kadencji wszystkich członków KRRiT. Natomiast uchwała Sejmu lub Senatu o przyjęciu sprawozdania może zawierać uwagi i zastrzeżenia (art. 12 ustawy o radiofonii i telewizji).

Natomiast w sytuacji, gdy Rzecznik Praw Obywatelskich składa parlamentowi coroczną informację o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela, w wykonaniu obowiązku z art. 212 Konstytucji RP, informacja taka jest co prawda przedmiotem debaty na posiedzeniu plenarnym Sejmu czy dyskusji we właściwej komisji sejmowej, ale nie przeprowadza się nad nią głosowania – zarówno w Izbie, jak i na posiedzeniu komisji. *Izba powinna bez głosowania przyjąć informację do wiadomości, co nie znaczy, by po wystąpieniu rzecznika nie mogła się odbyć dyskusja, a w szczególności postawione przez posłów pytania zobowiązujące rzecznika do udzielenia dodatkowych wyjaśnień*⁵⁷⁹. Analogiczna sytuacja dotyczy składanej corocznie przez Rzecznika Praw Dziecka informacji o jego działalności oraz z uwagami o stanie przestrzegania praw dziecka, zgodnie z art. 12 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka.

Także przedstawienie Sejmowi informacji Krajowej Rady Sądownictwa z jej rocznej działalności oraz z postulatami co do aktualnych problemów i potrzeb wymiaru sprawiedliwości, na podstawie art. 4 zdanie pierwsze ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, jak również corocznej informacji o działalności Sądu Najwyższego oraz o wynikających z niej istotnych problemach (art. 5 § 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym), nie pociąga za sobą *żadnych skutków prawnych dla ewentualnego wyrażenia aprobaty bądź dezaprobaty przez którąkolwiek z izb dla takiej informacji*⁵⁸⁰.

⁵⁷⁸ J. Sobczak, Komentarz do art. 12, teza 1 [w:] Radiofonia i telewizja. Komentarz, J. Sobczak, op. cit.

⁵⁷⁹ W. Sokolewicz, Komentarz do art. 212, teza 3 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Komentarz, L. Garlicki, op. cit.

⁵⁸⁰ Komentarz do art. 212, teza 3 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, M. Safjan, L. Bosek, op. cit.

Powyższe rozważania na temat przedstawianych Sejmowi informacji należy odnieść do informacji Trybunału Konstytucyjnego o istotnych problemach wynikających z jego działalności i orzecznictwa. Posłużenie się przez ustawodawcę terminem *informacja* jednoznacznie przekreśla możliwość postawienia tezy o sprawozdawczym wobec parlamentu charakterze informacji Trybunału. **Z informacją Trybunału nie wiąże się możliwość jej odrzucenia przez Sejm lub Senat.** Izby mogą wysłuchać i przyjąć przedmiotową informację do wiadomości. Świadczy o tym także ustawowy zakaz przeprowadzania głosowania nad informacją w parlamencie (art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 230 listopada 2016 r.). Jednak zarówno przedstawiana Sejmowi i Senatowi w formie pisemnej, jak i przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w formie ustnej na posiedzeniach komisji parlamentarnych oraz posiedzeniach plenarnych poszczególnych Izb, informacja **powinna stanowić podstawę do parlamentarnej debaty.**

Organy władzy, którym przekazywana jest pisemna informacja TK – Prezydent, Prezes Rady Ministrów, Pierwszy Prezes SN, Prezes NSA, Przewodniczący KRS, Prokurator Generalny-Minister Sprawiedliwości, RPO, RPD, Prezes NIK, Przewodniczący KRRiT oraz Prezes NBP – nie mają możliwości się do niej ustosunkować – przyjąć bądź odrzucić w jakikolwiek wiążący dla Trybunału Konstytucyjnego sposób – mogą jedynie się z nią zapoznać. Oczywiście można wyobrazić sobie wymianę kurtuazyjnych, oficjalnych pism, w którym organ zawiadamia TK o przyjęciu informacji do wiadomości lub podziękowaniem za przesłany materiał, czy wręcz roboczej korespondencji z Trybunałem w sprawie podniesionych w informacji problemów. Analogiczne uwagi należy odnieść do problemów wynikających z działalności i orzecznictwa TK, omawianych podczas Zgromadzenia Ogólnego TK. Sygnalizowane problemy stanowią przyczynek do dyskusji, ale obecni na posiedzeniu przedstawiciele organów władzy publicznej nie mogą ich odrzucić, np. w formie głosowania. Od strony formalnej mogą jedynie przyjąć je do wiadomości.

Jak zauważył sam Trybunał Konstytucyjny w swoim postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 19 maja 2005 r., *relacje między organami władzy państwowej, kształtowane wyłącznie przez obowiązek przedkładania informacji, potwierdzają **brak zależności (w formie kontroli czy nadzoru nad działalnością) organu zobowiązanego** (np. informacja składana Sejmowi*

przez pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego czy Prezesa Trybunału Konstytucyjnego)⁵⁸¹. Wynika to z konstytucyjnego statusu Trybunału, jako niezależnego organu władzy sądowniczej. Organy władzy ustawodawczej i wykonawczej nie są wyposażone w żadne kompetencje umożliwiające im wpływanie na działalność sądu konstytucyjnego. Jedynym, pośrednim instrumentem, za pomocą którego Sejm może wywierać wpływ na prace Trybunału, jest powoływanie jego sędziów. Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że – w świetle wyrażonej w art. 10 Konstytucji RP zasady podziału władz – **obowiązki informacyjne nałożone na Trybunał Konstytucyjny, nie stoją w sprzeczności z jego niezależnym od pozostałych organów władzy publicznej charakterem.**

3. Adresaci sygnalizacji *sensu largo*

Informacja o problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego kierowana jest do zdecydowanie szerszego, niż sygnalizacja *sensu stricto*, kręgu adresatów. Wydawałoby się, że od strony formalnej są nimi wyłącznie **Sejm i Senat**, gdyż zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z 30 listopada 2016 r., Prezes Trybunału przedkłada corocznie obu izbom parlamentu informację o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału. *Kompetencje Sejmu do rozpatrywania informacji i sprawozdań innych organów państwa wiążą się z pozycją ustrojową tego organu w systemie władzy państwowej (...) Istnienie tych obowiązków w systemie prawa daje wyraz przekonaniu ustawodawcy, że realizacja funkcji ustrojowych Sejmu wymaga dostępu do informacji obrazujących sposób działania aparatu państwowego*⁵⁸².

Informacja jest najpierw przedstawiana parlamentowi w formie pisemnej, a następnie Prezes Trybunału Konstytucyjnego prezentuje informację w formie ustnej na posiedzeniu właściwych komisji Sejmu i Senatu oraz na posiedzeniu Sejmu i na posiedzeniu Senatu. W konsekwencji, każdy z posłów i senatorów ma możliwość zapoznania się z Informacją – zarówno **członkowie komisji sejmowych i senackich**, do których Marszałek kieruje przedmiotowy raport, jak i **uczestnicy posiedzenia plenarnego Izby**. Wniesionej do łaski marszałkowskiej przez Prezesa Trybunału informacji nadawany jest przez Marszałka

⁵⁸¹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2005 r., sygn. akt Ts 153/04/S.

⁵⁸² W. Odrowąż-Sypniewski, Komentarz do art. 124, teza 1 [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, A. Szmyt, op. cit., s. 541-542.

numer druku i zostaje ona doręczona każdemu parlamentarzysty⁵⁸³. Ponadto druki sejmowe i senackie, zawierające tekst przekazanej informacji, są ogólnodostępne dla każdego na stronach internetowych Sejmu i Senatu. Jest to wykonanie art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, gwarantującego każdemu obywatelowi prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej.

Każdy parlamentarzysta ma ponadto możliwość zapoznania się z ustną informacją o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa TK, prezentowaną przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego zarówno w trakcie posiedzenia komisji sejmowej lub senackiej, jak również na forum całej Izby, w czasie posiedzenia plenarnego. Zgodnie z art. 61 ust. 2 Konstytucji RP prawo do uzyskiwania informacji przez obywatela obejmuje także dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Wobec powyższego, z wypowiedziami Prezesa Trybunału Konstytucyjnego na temat istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa konstytucyjnego podczas posiedzeń komisji i Izby może zapoznać się każdy, gdyż Sejm i Senat udostępnia stenogramy i retransmisje z ich posiedzeń.

Należy mieć na uwadze także sformułowany w art. 13 ust. 3 ustawy z 30 listopada 2016 r. obowiązek przesyłania informacji Trybunału innym, centralnym i konstytucyjnym organom państwa, których działalność z zakresu władzy wykonawczej, sądowniczej oraz kontroli państwowej i ochrony prawa ma przecież immanentny wpływ na stan przestrzegania prawa w Polsce. Zaprezentowany parlamentowi w formie dokumentu raport otrzymują **Prezydent RP, Prezes Rady Ministrów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Apelacyjnego, Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa, Prokurator Generalny – Minister Sprawiedliwości, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Prezes Narodowego Banku Polskiego.**

Problemy sygnalizowane w pisemnej informacji, są następnie omawiane podczas Zgromadzenia Ogólnego Trybunału Konstytucyjnego. Ustawa zobowiązała Prezesa Trybunału do zwołania publicznego posiedzenia z udziałem m.in. wymienionych wyżej przedstawicieli

⁵⁸³ Zob. art. 124 ust. 2 Regulaminu Sejmu.

organów władzy publicznej (art. 9 ust. 1 i 2 ustawy z 30 listopada 2016 r.). Ustawa wyznacza jednocześnie minimalny krąg piastunów organów władzy publicznej, których zaproszenie do udziału jest obligatoryjne. Prezes Trybunału Konstytucyjnego ma możliwość poinformowania o posiedzeniu i zaproszenia do udziału w nim **dowolnych osób**, przede wszystkim właściwych – w jego opinii – funkcjonariuszy publicznych, w których zakresie kompetencyjnym mieści się możliwość wywierania wpływu na proces tworzenia i stosowania prawa.

Co więcej, **publiczny charakter posiedzenia** otwiera dostęp do niego szerokiemu gronu zainteresowanych w jego udziale podmiotów, w tym osobom fizycznym, a także wszelkiego rodzaju fundacjom, stowarzyszeniom. Nie ulega wątpliwości, że rozwiązanie to skutkuje zwiększeniem kręgu odbiorców sygnalizacji Trybunału Konstytucyjnego *sensu largo*, a tym samym osób i organów, które mogą podjąć rzeczywiste i skuteczne działania w celu usunięcia problemów związanych z prawotwórstwem lub stosowaniem prawa.

4. Forma sygnalizacji *sensu largo*

Ustawa nie determinuje formy przedkładanej corocznie Sejmowi oraz Senatowi informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału. Można się ewentualnie zastanawiać czy posłużenie się, w art. 13 ust. 1 ustawy z 30 listopada 2016 r., terminem *przedkłada* sugeruje formę pisemną. Formy informacji nie determinuje na pewno brzmienie art. 13 ust. 3 ustawy z 30 listopada 2016 r., który mówi o jej *przekazaniu*. W praktyce, jak zresztą była o tym mowa wyżej, informacja Trybunału Konstytucyjnego o istotnych problemach wynikających z jego działalności i orzecznictwa prezentowana jest **w formie pisemnej**, w postaci dokumentu papierowego, a czasem także elektronicznego, przekazywanego przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, szeregowi organów władzy publicznej, m.in. Sejmowi, Senatowi, Prezydentowi RP, Prezesowi Rady Ministrów. Sygnalizacja *sensu largo* jest również przedstawiana **w formie ustnej**, zarówno podczas omówienia jej w trakcie publicznego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego, jak również przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, na forum komisji parlamentarnych oraz Sejmu i Senatu *in pleno*.

Z brzmienia art. 9 ust. 1 ustawy z 30 listopada 2016 r. wynika, że przedmiotem obrad publicznego Zgromadzenia Ogólnego są problemy wynikające z działalności i orzecznictwa

Trybunału, które zostały przedstawione w corocznej informacji przedłożonej przez Prezesa Trybunału Sejmowi oraz Senatowi. Można byłoby przypuszczać, że z brzmienia ustawy wynika konieczność przedłożenia w pierwszej kolejności parlamentowi przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego corocznej informacji w formie pisemnego dokumentu, którą przekazałby – zgodnie z wymogiem art. 13 ust. 3 ustawy z 30 listopada 2016 r. – Prezydentowi RP, premierowi, Pierwszemu Prezesowi SN, Prezesowi NSA, Przewodniczącemu KRS, Prokuratorowi Generalnemu-Ministrowi Sprawiedliwości, RPO, RPD, Prezesowi NIK, Przewodniczącemu KRRiT oraz Prezesowi NBP, a następnie zwołania przez Prezesa Trybunału publicznego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego, podczas którego omawiane byłyby istotne problemy przedstawione w zaprezentowanej parlamentowi (a w efekcie ogólnodostępnej) i przekazanej wcześniej zaproszonym gościom informacji.

Mimo przedstawionej powyżej i – jak się wydaje – logicznej konsekwencji zdarzeń, wieloletnia praktyka jest całkowicie odmienna. Zatwierdzona przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego pisemna *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* jest prezentowana w pierwszej kolejności w formie ustnej przez Prezesa Trybunału na publicznym posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego. Oczywiście o zwołaniu posiedzenia informuje Prezes Trybunału, zapraszając do udziału w nim szereg przedstawicieli najwyższych organów władzy państwowej. Dopiero w następnej kolejności Prezes Trybunału przedkłada Marszałkowi Sejmu i Marszałkowi Senatu przedmiotową informację w postaci dokumentu, którą to Prezes TK prezentuje w formie ustnej w odpowiednich komisjach sejmowych i senackich oraz na posiedzeniach plenarnych Sejmu i Senatu. Pisemną informację Prezes Trybunału Konstytucyjnego przekazuje także piastunom innych organów państwa.

Przykładowo, Informację o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku, zatwierdzoną przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału, a następnie zaprezentowaną na publicznym posiedzeniu Zgromadzenia 20 kwietnia 2016 r., Prezes Trybunału Konstytucyjnego Andrzej Rzepliński przedłożył Marszałkowi Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji w dniu 27 kwietnia 2016 r. w formie pisemnej (druk sejmowy nr 470). Tego samego dnia Prezes Trybunału Konstytucyjnego przekazał pisemną Informację Marszałkowi Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

IX kadencji, której następnie nadano numer druku senackiego 157⁵⁸⁴. Wnosząc Informację do łaski marszałkowskiej, Prezes Trybunału Konstytucyjnego dołączył **tekst w postaci drukowanej oraz elektronicznej**⁵⁸⁵. W przypadku Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2016 roku, Prezes Trybunału Konstytucyjnego poinformowała Marszałka Sejmu o załączeniu płyty CD, która zawierała treść tożsamą z drukowaną wersją dokumentu⁵⁸⁶.

Omawianą wyżej Informację o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku Prezes Trybunału Konstytucyjnego zaprezentował następnie w formie ustnej na 77. posiedzeniu senackiej Komisji Ustawodawczej w dniu 28 czerwca 2016 r.⁵⁸⁷ oraz połączonym posiedzeniu sejmowych Komisji Ustawodawczej oraz Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka, które odbyło się w dniu 20 lipca 2016 r.⁵⁸⁸

Pisemną Informację o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku, zawartą w druku sejmowym nr 470, wraz ze stanowiskiem Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Ustawodawczej (druk sejmowy nr 746) rozpatrzono na forum Sejmu podczas 23. posiedzenia w dniu 22 lipca 2016 r., podczas którego ustną informację o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa TK zaprezentował również Prezes Trybunału Konstytucyjnego⁵⁸⁹.

⁵⁸⁴ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku, wniesiona do Senatu IX kadencji w dniu 27 kwietnia 2016 r. (druk senacki nr 157).

⁵⁸⁵ Zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku (druk sejmowy nr 470), s. 1.

⁵⁸⁶ Zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2016 roku (druk sejmowy nr 2305), s. 1.

⁵⁸⁷ Zapis stenograficzny 77. posiedzenia Komisji Ustawodawczej w dniu 28 czerwca 2016 r., Senat RP IX kadencji, s. 3-8, dostępny na stronie internetowej Senatu pod adresem: <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg,6639,1.html> (dostęp na dzień 31.05.2019).

⁵⁸⁸ Zob. Stenogram z posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 32) oraz Komisji Ustawodawczej (nr 21) w dniu 20 lipca 2016 r., Biuletyn nr 899/VIII, Sejm VIII kadencji, dostępny na stronie internetowej Sejmu pod adresem: <http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy8.nsf/wgskrrnr/SPC-32> (dostęp na dzień 31.05.2019).

⁵⁸⁹ Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu, 33. punkt porządku dziennego posiedzenia Sejmu nr 23 w dniu 22 lipca 2016 r., dostępne na stronie internetowej Sejmu pod adresem: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=23&dzien=4&wyp=128&view=1> (dostęp na dzień 31.05.2019).

Senat zapoznał się z ustną informacją Prezesa Trybunału Konstytucyjnego dopiero podczas 27. posiedzenia plenarnym Senatu IX kadencji w dniu 6 października 2016 r.⁵⁹⁰

5. Systematyka i treść pisemnych informacji Trybunału Konstytucyjnego

Systematyka i treść corocznych informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w latach 1997-2017, przedstawianych w formie pisemnej, jest niezwykle zróżnicowana, jednak odnaleźć w nich można część poświęconą omówieniu ogólnych kierunków (problemów) działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Ponieważ przedmiotem merytorycznej (orzeczniczej) działalności Trybunału Konstytucyjnego jest w przeważającej mierze kontrola konstytucyjności ustaw, sygnalizowane w corocznych informacjach problemy są oczywiście najczęściej związane z tą formą działalności orzeczniczej Trybunału. I tak, w corocznych informacjach w ramach ogólnej problematyki działania Trybunału Konstytucyjnego, poruszane są przede wszystkim kwestie zakresu, kryteriów i metod kontroli realizowanej przez Trybunał Konstytucyjny, a także jej rodzajów, tj. kontroli prewencyjnej konstytucyjności ustaw oraz kontroli następczej konstytucyjności ustaw i innych aktów normatywnych, prowadzonych na podstawie wniosków, skarg konstytucyjnych i pytań prawnych sądów.

Tutaj także podejmowana jest problematyka charakteru swoich rozstrzygnięć, z uwzględnieniem ostateczności orzeczeń, utraty mocy obowiązującej przepisu przed wydaniem orzeczenia, utraty mocy obowiązującej przepisu jako skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego, czy ustalenia innego terminu wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, konieczności zasięgania opinii Rady Ministrów, przed określeniem terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego, która będzie wiązać się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, kwestii wykładni ustawy w zgodzie z konstytucją i wyroków interpretacyjnych, a także skutków wejścia w życie wyroku. W ramach omówienia zasadniczych kierunków działalności i orzecznictwa, Trybunał omawiał kwestie proceduralne – wstępnej kontroli skarg konstytucyjnych i wniosków, umorzenia

⁵⁹⁰ Stenogram z 27. posiedzenia Senatu RP IX kadencji w dniu 6 października 2016 r., dostępny na stronie internetowej Senatu pod adresem: <https://www.senat.gov.pl/prace/senat/posiedzenia/przebieg,471,2.html> (dostęp na dzień 31.05.2019).

i wznowienia postępowania przez Trybunałem, wyłączenia sędziego, Trybunał zwraca także szczególną uwagę na rolę zdań odrębnych w sprawach z zakresu kontroli norm prawnych, jak również problematykę funkcji sygnalizacyjnej, przede wszystkim sygnalizacji *sensu stricto*, przedstawianej w formie postanowień sygnalizacyjnych.

W części informacji poświęconej wybranym zagadnieniom wynikającym ze spraw rozstrzyganych przez Trybunał Konstytucyjny omawiana jest najczęściej problematyka źródeł prawa i konstytucyjnych standardów jego tworzenia, konstytucyjnych zasad ustrojowych i wykonywania kompetencji przez organy władz publicznych i ich relacje z innymi podmiotami. W tym rozdziale poruszana jest także tematyka związana z konstytucyjnym statusem jednostki, w tym problematyką kształtowania sytuacji człowieka i obywatela w zgodzie ze standardami konstytucyjnymi, a także wolności, praw i obowiązków konstytucyjnych, a także zasad kształtowania odpowiedzialności karnej, dyscyplinarnej i administracyjnej. Trybunał Konstytucyjny omawia tu także swoją działalność i orzecznictwo związane z relacjami prawa polskiego a prawem międzynarodowym i prawem Unii Europejskiej, czy też poruszającym zagadnienia immunitetu parlamentarnego, samorządu terytorialnego, odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, finansów publicznych, czy stanów nadzwyczajnych.

Trybunał Konstytucyjny w corocznych informacjach omawia także istotne elementy działalności pozaorzeczniczej, przedstawiając swoją aktywność w sferze współpracy międzynarodowej (wyjazdy zagraniczne, wizyty w siedzibie Trybunału) i krajowej, a także działalność wydawniczą, informacyjną i edukacyjną, podejmowaną na rzecz popularyzacji orzecznictwa konstytucyjnego. W tym rozdziale omawiane są także konferencje naukowe i inne wydarzenia w siedzibie Trybunału.

Informacje trybunalskie zawierają także przegląd najważniejszych wyroków Trybunału Konstytucyjnego wydanych w danym roku, a także analizę wybranych problemów realizacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w działalności prawodawczej. Omawiany jest tutaj konstytucyjny obowiązek prawodawcy realizacji orzeczeń, jak również orzeczenia, których realizacja przez prawodawcę jest – w opinii samego Trybunału – konieczna, zalecana lub sugerowana. Podnoszona jest tutaj problematyka niewykonania wyroku wydanego w trybie kontroli prewencyjnej, odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Trybunał omawia wyroki, które nie zostały wykonane przed upływem ustalonego terminu

odroczenia, i inne wyroki wymagające wykonania. Tutaj też znajdują się zalecenia uzgodnienia brzmienia niekonstytucyjnych przepisów z treścią sentencji oraz sugestie zmian w prawie wynikające z innych wyroków, jak również analiza postanowień sygnalizacyjnych oraz wskazania luk i uchybień w systemie prawa pozostające bez reakcji adresatów. Coroczne informacje zawierają także omówienie skutków orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dla prawodawcy oraz ich następstw dla stosowania prawa przez sądy oraz inne organy.

6. Problemy sygnalizowane podczas corocznego Zgromadzenia Ogólnego

O przyznaniu charakteru sygnalizacyjnego prezentowanym podczas corocznego Zgromadzenia Ogólnego problemom może świadczyć wypowiedź Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, prof. Andrzeja Rzeplińskiego, wedle której *te wspólne doroczne spotkania są niezbędne do dyskusji o polskim porządku konstytucyjnym, o tym, jak go skutecznie urzeczywistniać i chronić obecnie i w przyszłości. Bez dialogu i współpracy podmiotów tworzących i stosujących prawo oraz czuwających nad jego konstytucyjnością nie może być mowy o dobrym funkcjonowaniu państwa, sprawnym i sprawiedliwym stosowaniu prawa ani o ochronie wolności i praw człowieka i obywatela oraz – co równie ważne – o dobrej i konkurencyjnej gospodarce. Żaden z wymienionych podmiotów, łącznie z Trybunałem Konstytucyjnym, nie jest w stanie zmierzać do tych celów samodzielnie. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego to zaproszenie do dialogu i współpracy w wielu dziedzinach życia społecznego i gospodarczego. To zaproszenie do ich konstytucjonalizacji*⁵⁹¹.

Trudno przedstawić w tym miejscu kompleksową analizę podnoszonych podczas Zgromadzeń Ogólnych Trybunału Konstytucyjnego problemów związanych z tworzeniem i wykonywaniem prawa. Można celem przykładu wskazać szereg istotnych problemów, jakie ujawniły się na tle działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 r., sygnalizowanych w imieniu sądu konstytucyjnego przez jego Prezesa podczas Zgromadzenia Ogólnego Sędziów w dniu 8 kwietnia 2015 r.

⁵⁹¹ Informacja Prezesa Trybunału Konstytucyjnego oraz wystąpienia zaproszonych gości Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego w dniu 8 kwietnia 2015 r., stanowiąca załącznik nr 13 do Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku, op. cit., s. 200.

W ramach dokonywanej w minionym roku hierarchicznej kontroli norm, Prezes Trybunału zwrócił uwagę na najbardziej doniosłe, w jego opinii, sprawy, którymi zajmował się wówczas sąd konstytucyjny, mianowicie wyroki Trybunału w sprawach podwyższenia wieku emerytalnego, opodatkowania nieodpłatnych świadczeń pracowniczych, wolności religii, ochrony prywatności i autonomii informacyjnej, podatku od dochodów nieujawnionych, wolności zgromadzeń, obowiązku wskazania sprawcy wykroczenia drogowego, a także zakazu posiadania marihuany.

Odnośnie wyroku w sprawie konstytucyjności podwyższenia wieku emerytalnego, Prezes Trybunału podkreślił kwestię solidarności społecznej, która wymaga potrzeby zrównoważania potrzeb i interesów różnych grup społecznych. *Jesteśmy współzależni od siebie i za siebie współodpowiedzialni, dlatego musimy wspólnie ponosić koszty zmian społecznych i gospodarczych*⁵⁹². Ponadto, w imieniu Trybunału Konstytucyjnego, Prezes zaznaczał, że warunkiem dopuszczalności stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych w konkretnej sprawie przez formację policyjną, jest potwierdzona przez sąd okręgowy niezbędność dla postępowania w sprawie poważnego przestępstwa. *Prawo do prywatności, prawo do autonomii informacyjnej i tajemnica korespondencji – nie są absolutne i mogą podlegać ściśle proporcjonalnemu ograniczeniu w celu zapewnienia ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego lub wolności i praw innych osób*⁵⁹³.

Jako problem związany z orzecnictwem i działalnością Trybunału Konstytucyjnego, Prezes Trybunału wskazał sposób korzystania przez sądy z pytań prawnych. Z uwagi na *niespełnienie przesłanki funkcjonalnej, chociaż zdarzają się i inne braki, np. niespełnienie przesłanki przedmiotowej lub niewystarczające uzasadnienie zarzutów niekonstytucyjności*⁵⁹⁴, Trybunał zmuszony jest często umarzać postępowania w sprawach inicjowanych pytaniem prawnym. Prezes Trybunału sygnalizował zgromadzonym przedstawicielom organów władzy, w tym władzy sądowniczej, że *niektóre z sądów nie pamiętają, że pytanie prawne jest instytucją subsydiarną. Trybunał nie jest powołany do rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych, jeżeli sądy mogą je wyjaśnić w drodze wykładni prokonstytucyjnej, ani do rozstrzygania rozbieżności w orzecnictwie sądowym. Jest to*

⁵⁹² Tamże, s. 201.

⁵⁹³ Tamże, s. 202.

⁵⁹⁴ Tamże, s. 205.

*zadanie Sądu Najwyższego sprawującego konstytucyjny nadzór judykacyjny nad sądami powszechnymi i wojskowymi oraz zadanie Naczelnego Sądu Administracyjnego*⁵⁹⁵.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego alarmował także o nierealizowaniu przez sądy jego wniosków o przekazanie informacji w sprawie stosowania lub wykładni przepisów. W trybie ówczesnie obowiązującego art. 22 ustawy z 1997 r., Trybunał mógł zwracać się do Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego o informacje co do wykładni określonego przepisu prawa w orzecznictwie sądowym⁵⁹⁶. Prawdopodobnie za pośrednictwem Sądu Najwyższego, Trybunał przekazał wniosek o przekazanie informacji w sprawie wykładni w judykaturze przepisów o sądowej kontroli czynności operacyjnych przez formacje policyjne. *Trybunał uzyskał konieczne dane o praktyce stosowania prawa ze wszystkich sądów apelacyjnych i okręgowych z wyjątkiem kluczowego dla sprawy SO w Warszawie, który odmówił współpracy. Ostatecznie problem rozwiązała wizyta trzech sędziów konstytucyjnych w sekretariacie ds. niejawnych tego Sądu i zapoznanie się z aktami losowo wybranych spraw, w których SO rozpoznawał wnioski Prokuratora Generalnego o dopuszczenie kontroli czynności operacyjnej*⁵⁹⁷. Tymczasem pomoc sądów w ustaleniu stanu orzecznictwa okazuje się czasem niezbędna dla funkcjonowania Trybunału.

Wobec związania sądu konstytucyjnego zakresem zaskarżenia, nie zawsze ma on możliwość przywrócenia stanu konstytucyjności w wyroku. Z też względu, Prezes TK sygnalizował potrzebę *pilnej, a jednocześnie przemyślanej i rzetelnej reakcji ze strony prawodawcy wobec wielu z ważniejszych wyroków Trybunału, z uwzględnieniem zarówno zgodności z wymogami konstytucyjnymi, jak też konieczności zapewnienia efektywnego współistnienia prawa polskiego i prawa europejskiego*⁵⁹⁸.

W swoim przemówieniu, Prezes Trybunału wyraził także potrzebę dokonywania przez ustawodawcę, władzę wykonawczą oraz sądy i obywateli bieżącego monitoringu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w Polsce, ale także i jego poszanowania, *na wzór*

⁵⁹⁵ Tamże.

⁵⁹⁶ Analogiczne uregulowanie zawiera art. 70 ust. 1 aktualnie obowiązującej ustawy z 30 listopada 2016 r., choć upoważnia Trybunał do zwracania się do Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego nie tylko o przekazanie informacji w sprawie wykładni określonego przepisu prawa w orzecznictwie sądowym, lecz także w sprawie jego stosowania. Art. 70 ust. 2 zobowiązuje ponadto przewodniczącego składu orzekającego do przekazania, uzyskanej w ten sposób informacji, uczestnikom postępowania.

⁵⁹⁷ Informacja Prezesa Trybunału Konstytucyjnego..., op. cit., s. 205-206.

⁵⁹⁸ Tamże, s. 206.

wyroków trybunałów europejskich, przede wszystkim w formie wykonywania jego orzeczeń. Tymczasem z tym jest różnie. Jeśli uznać reakcję ustawodawcy po wyroku za przejaw szacunku dla sprawowania przez Trybunał obowiązku kontroli hierarchicznej zgodności norm, to muszę odnotować, że na koniec grudnia 2014 r. 116 orzeczeń nie doczekało się odpowiedniej reakcji prawodawcy, przy czym taki stan rzeczy trwa niekiedy całe lata⁵⁹⁹.

Prezes Trybunału sygnalizował również potrzebę usprawnienia funkcjonowania Trybunału, przede wszystkim przyspieszenia rozpatrywania spraw, poprzez przyjęcie nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, której prezydencki projekt oczekiwał wówczas, od lipca 2013 r., na uchwalenie. *Z niepokojem obserwuję przedłużające się prace sejmowe nad projektem tej ustawy. Do dzisiaj nie doszło jeszcze do drugiego czytania projektu w Sejmie*⁶⁰⁰.

Wobec zbliżającego się zakończenia – w listopadzie i grudniu 2015 r. – kadencji pięciorga sędziów, tj. jednej trzeciej składu Trybunału, Prezes apelował o konieczności wyłonienia przez Sejm nowych sędziów spośród osób apolitycznych, wyróżniających się wiedzą prawniczą. *Wybór sędziów nie może być podyktowany względami politycznymi. Tylko osoba wybrana z powodu swoich walorów merytorycznych i osobowości może rzetelnie wywiązywać się z zadań sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Tylko taka osoba może mieć legitymację społeczną do pełnienia tej szczególnej funkcji publicznej*⁶⁰¹.

Zaprezentowany powyżej przegląd treści sygnalizacyjnych oraz różnorodność wskazywanych problemów, powstałych na tle całokształtu działalności sądu konstytucyjnego, przede wszystkim jego funkcji orzeczniczej, bezsprzecznie świadczy o nadaniu informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, prezentowanej w formie omówienia podczas corocznego publicznego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego Sędziów z udziałem przedstawicieli innych organów władzy państwowej, charakteru sygnalizacji *sensu largo*.

7. Problemy sygnalizowane podczas wystąpień Prezesa TK w Sejmie i w Senacie

Charakteru sygnalizacji *sensu largo* nie można odmówić także informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego,

⁵⁹⁹ Tamże, s. 207.

⁶⁰⁰ Tamże.

⁶⁰¹ Tamże, s. 206.

prezentowanej przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w formie ustnej na posiedzeniach właściwych komisji sejmowych i senackich oraz na posiedzeniach plenarnych Sejmu i Senatu. Oczywiście, problemy sygnalizowane w wystąpieniach Prezesa TK w parlamencie są w pewnym zakresie zbieżne treściowo z nieprawidłowościami omawianymi podczas corocznego publicznego Zgromadzenia Ogólnego, jak również zawartymi w pisemnej Informacji. Jednak w pewnym stopniu ich zakres jest rozbieżny, co dotyczy również poszczególnych wystąpień Prezesa Trybunału podczas prac sejmowych i senackich w danym roku.

Trudno dokonać kompleksowego omówienia problemów sygnalizowanych przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego Sejmowi i Senatowi w swoich wystąpieniach, jednak idąc dalej za przykładem *Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku*, można wskazać, że podczas wszystkich swoich wystąpień w parlamencie, Prezes Trybunału Konstytucyjnego poruszał problematykę *fundamentalnych dla ustroju państwa polskiego* wyroków dotyczących ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, tj. wyrok z 3 grudnia 2015 r. w sprawie niektórych przepisów ustawy o Trybunale z 2015 r. w jej pierwotnym brzmieniu, wyrok z 9 grudnia 2015 r. w sprawie listopadowej nowelizacji ustawy o Trybunale oraz wyrok z 9 marca 2016 r. w sprawie nowelizacji grudniowej.

We wszystkich czterech przemówieniach Prezes TK stwierdzał, że *stanowienie ustawowych podstaw funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, zawierających w kolejnych ustawach treści niezgodne z konstytucją, a do tego stanowienie ich w procedurach naruszających konstytucję, stawia Trybunał i każdy sąd w bardzo trudnej sytuacji*⁶⁰². Sygnalizował także, że *dochodzi do tego problem kadrowy, taki jak nieodebranie przez pana prezydenta ślubowania od 3 sędziów Trybunału, mimo że w wyroku 3 grudnia Trybunał wiążąco i ostatecznie rozstrzygnął o konstytucyjności zakwestionowanego elementu procedury wyboru tej grupy sędziów. Co więcej na te 3 miejsca skutecznie Sejm obsadził 3 kolejne osoby. Nie jest to sytuacja godna powagi Rzeczypospolitej Polskiej jako państwa prawna. Dla samego Trybunału jest ona bardzo trudna. Wcześniej do takich zdarzeń nigdy*

⁶⁰² Zob. Stenogram z posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 32) oraz Komisji Ustawodawczej (nr 21) w dniu 20 lipca 2016 r., op. cit.

*nie doszło*⁶⁰³. Podczas posiedzenia Sejmu w dniu 22 lipca 2016 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego stwierdził, że *w ostatnim czasie decyzje ustawodawcze Sejmu sprawiają wrażenie dążenia do realizacji niespełnionego marzenia z czasów powstania trybunału, tj. marzenia o Trybunale Konstytucyjnym jako narzędziu wyłącznie legitymizującym działania władzy partii politycznej.*

Z drugiej strony, jedynie w trakcie posiedzenia senackiej Komisji Ustawodawczej w dniu 28 czerwca 2016 r.⁶⁰⁴, Prezes Trybunału Konstytucyjnego omawiał także wydane w 2015 r. postanowienia sygnalizacyjne. Choć wydanie postanowienia przez Trybunał *w żaden sposób nie zobowiązuje Sejmu do zajęcia się sprawą, więc w praktyce obserwujemy, iż aktywność Sejmu jest w tej mierze niewielka, co przekłada się na liczbę podjętych spraw choćby po to, żeby sprawdzić, czy rzeczywiście potrzebna jest interwencja ustawodawcy po wyroku Trybunału. To też dodatkowo zniechęca sędziów, ale czasami jest to na pewno element dialogu między władzami i element tego, co preambuła do Konstytucji nazywa współdziałaniem władz dla sprawnego i dobrze zorganizowanego państwa*⁶⁰⁵. Natomiast w trakcie posiedzenia plenarnego, Prezes Trybunału Konstytucyjnego wskazywał Senatowi problem narzucania ustawowej regulacji funkcjonowania Trybunału rozpatrywania spraw według kolejności wpływu, że *narzucanie Trybunałowi sztywnego trybu rozpoznawania spraw jest naruszeniem zasady niezależności i odrębności władzy sądowniczej. Rolą ustawodawcy jest stworzenie optymalnych warunków orzekania, a nie sterowanie strumieniem spraw wpływających do Trybunału*⁶⁰⁶.

Zarówno w trakcie posiedzenia komisji senackiej i podczas wystąpienia na plenum Senatu IX kadencji w dniu 6 października 2016 r.⁶⁰⁷, Prezes Trybunału Konstytucyjnego mówił o ciążącym na wszystkich podmiotach inicjujących postępowanie prawodawcze konstytucyjny obowiązek wykonywania orzeczeń Trybunału i przywracania stanu konstytucyjności prawa. Podkreślił przy tym szczególną rolę, jaką odgrywają w tym procesie Senat i Rada Ministrów, przy czym zauważył, że *w wypadku Senatu ten obowiązek powinien*

⁶⁰³ Zapis stenograficzny 77. posiedzenia Komisji Ustawodawczej w dniu 28 czerwca 2016 r., op. cit.

⁶⁰⁴ Tamże.

⁶⁰⁵ Zob. Stenogram z posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 32) oraz Komisji Ustawodawczej (nr 21) w dniu 20 lipca 2016 r., op. cit.

⁶⁰⁶ Stenogram z 27. posiedzenia Senatu RP IX kadencji w dniu 6 października 2016 r., op. cit.

⁶⁰⁷ Tamże.

być nakierowany na wykonywanie wyroków, które nie wiążą się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej – w tym zakresie, co jest oczywiste, główna rola przypada Radzie Ministrów. Prezes TK poinformował o spadku inicjatyw senackich mających na celu wykonanie wyroków Trybunału i wyraził nadzieję, że Senat bieżącej kadencji będzie kontynuował tradycję owocnej współpracy z Trybunałem Konstytucyjnym w celu przywracania stanu konstytucyjności prawa.

Z kolei tylko podczas wspólnego posiedzenia sejmowych Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w dniu 20 lipca 2016 r., Prezes TK sygnalizował komisjom sejmowym jak *bardzo istotny jest ten dialog, który ma miejsce na sali w czasie publicznej rozprawy, transmitowanej publicznie na cały kraj, ale również można to odbierać za granicą. Chodzi o to, żeby ci, którzy są zainteresowani przedmiotem sporu konstytucyjnego, mogli obserwować jak w bardzo zbliżony sposób do tego, jak to się odbywa w innych państwach, toczy się spór o to, czy jakiś przepis bądź jakaś instytucja prawna jest zgodna z konstytucją czy nie i to jest elementem tego dialogu*⁶⁰⁸. Podkreślając przy tym niezwykle istotną rolę parlamentu, sygnalizował nieobecność podczas rozprawy w Trybunale Konstytucyjnym, w sprawie o sygnaturze Kp 3/15, przedstawiciela Sejmu, *nie było też stanowiska Sejmu w sprawie wniosku prezydenta, a to na pewno zubaża postępowanie przed Trybunałem. Mówiąc to zwracam się do państwa z apelem, żeby ten dialog był prowadzony w każdej sprawie*⁶⁰⁹.

Tylko na posiedzeniach komisji sejmowych, Prezes Trybunału informował o niewykonanym przez ustawodawcę wyroku w sprawie niekonstytucyjności przepisów regulujących relacje między prezesem sądu, a dyrektorem sądu, którego treść *dalej oczekuje na reakcję parlamentu*. Sygnalizował także, że *co do trzynastu wyroków, w których termin utraty mocy został odroczony, Sejm reagował w terminie, przy czym wykonanie jednego z nich budzi wątpliwości. Natomiast one mogą być rozstrzygnięte tylko wtedy, jeżeli uprawniony podmiot przedłoży sprawę Trybunałowi*. Prezes TK wskazał ponadto, że *wśród wyroków wykonanych w terminie jednak nie brakuje takich, które zostały wykonane*

⁶⁰⁸ Zob. Stenogram z posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 32) oraz Komisji Ustawodawczej (nr 21) w dniu 20 lipca 2016 r., op. cit.

⁶⁰⁹ Tamże.

w ostatniej chwili⁶¹⁰. Przykładowo, w przypadku zastosowania przez Trybunał maksymalnego, osiemnastomiesięcznego terminu odroczenia wyroku określającego katalog informacji zbieranych w ramach kontroli operacyjnej oraz zasad niszczenia pozyskanych danych, *ustawa mająca na celu wykonanie tego wyroku ukazała się w dzienniku ustaw na trzy dni przed upływem terminu odroczenia*⁶¹¹, rodząc trudności dla adresatów ją stosujących. Jak stwierdził w swoim wystąpieniu Prezes Trybunału, *mimo starań Trybunału Konstytucyjnego o zapewnienie ustawodawcy odpowiedniego czasu na przygotowanie rzetelnych zmian w prawie przywracających stan konstytucyjności, ustawodawca nierzadko działa pośpiesznie i na ostatnią chwilę. Może to wpływać negatywnie na jakość stanowionego przez niego prawa. Taka praktyka legislacyjna, co powtarzam co roku przedstawiając informację, powinna zostać poprawiona*⁶¹².

Z kolei na posiedzeniu Sejmu w dniu 22 lipca 2016 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego apelował do Prezydenta RP o zawetowanie uchwalonej tego dnia ustawy o Trybunale Konstytucyjnym albo o skierowanie jej przed podpisaniem do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania zgodności z Konstytucją RP. *Będzie to trwałym, wręcz akademickim przykładem współdziałania władzy wykonawczej, ustawodawczej oraz sądowniczej w naszym państwie*⁶¹³. Sygnalizował także Sejmowi, że normy uchwalonej przez niego ustawy określająca organizację trybunału oraz tryb postępowania przed nim *nie mogą paraliżować trybunału w wykonywaniu jego podstawowych funkcji określonych w art. 188, art. 189 i art. 193 konstytucji, czyli orzekania o zgodności prawa z konstytucją*⁶¹⁴. W tym kontekście, Prezes TK alarmował, że *władzy, także prawodawczej, nie wolno wszystkiego. Władza jest związana konstytucją – każda władza, każdy kolejny Sejm związany jest wpisanymi w ustawę zasadniczą fundamentami naszej demokracji konstytucyjnej. Żaden Sejm nie może ustawą zmienić podstaw ustroju Rzeczypospolitej, nikt nie może działać na szkodę praw podstawowych*⁶¹⁵.

⁶¹⁰ Tamże.

⁶¹¹ Tamże.

⁶¹² Tamże.

⁶¹³ Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu, 33. punkt porządku dziennego posiedzenia Sejmu nr 23 w dniu 22 lipca 2016 r., op. cit.

⁶¹⁴ Tamże.

⁶¹⁵ Tamże.

8. Procedura zapoznania się przez Sejm i Senat z informacją

Zgodnie z dyspozycją art. 112 Konstytucji RP, sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm. Tym samym zawiera się w nim również procedura zapoznawania się przez Sejm z sygnalizacją *sensu largo* Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z art. 122 Regulaminu Sejmu, informacje o istotnych problemach wynikających z jego działalności i orzecznictwa Prezes Trybunału Konstytucyjnego przekazuje Prezydium Sejmu. Następnie, na podstawie art. 124 ust. 1 pkt 2 Regulaminu Sejmu, Sejm *in corpore* zapoznaje się z przekazaną informacją. W tym celu art. 124 ust. 2 Regulaminu Sejmu wymaga doręczenia posłom Informacji, co z kolei powoduje konieczność nadania im formy druku sejmowego⁶¹⁶. W świetle art. 10 ust. 1 pkt 8 Regulaminu Sejmu, to Marszałek Sejmu nadaje bieg skierowanej do Sejmu Informacji, i po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, zarządza jej drukowanie oraz doręczenie ich posłom.

Wedle wymogu z art. 13 ust. 1 ustawy z 30 listopada 2016 r., informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału powinna zostać przedstawiona Sejmowi i Senatowi każdego roku. Ustawa nie precyzuje przy tym szczegółowo terminu przekazania takiej informacji, jednak wykształciła się praktyka przedstawiania informacji obu izmom parlamentu w kwietniu każdego roku, następującym po roku, którego dotyczy sygnalizacja. Przykładowo, *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku* (druk sejmowy nr 470) została wniesiona do Sejmu aktualnej VIII kadencji w dniu 27 kwietnia 2016 r. Wszystkie informacje wniesiono do Sejmu VII kadencji w kwietniu, jak np. *Informacja o istotnych problemach w 2014 roku* (druk sejmowy nr 3328), która wpłynęła do Marszałka Sejmu w dniu 9 kwietnia 2015 r. Sejmowi VI kadencji przedstawiono np. *Informację o istotnych problemach w 2010 roku* (druk sejmowy nr 4104) w dniu 11 kwietnia 2011 r. Wszystkie informacje wniesione do Sejmu V i VI kadencji wpłynęły w kwietniu. Tak się stało w przypadku Informacji o istotnych problemach w 2006 r. (druk sejmowy nr 1618), która

⁶¹⁶ W. Odrowąż-Sypniewski, Komentarz do art. 124, teza 3 [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, A. Szmyt, op. cit., s. 543.

wpłynęła w dniu 4 kwietnia 2007 r., czy Informacji o istotnych problemach w 2004 r. (druk sejmowy nr 3983), która wpłynęła w dniu 25 kwietnia 2005 r.

Praktykę tę przzerwano w trakcie bieżącej kadencji Sejmu VIII kadencji. *Informację o istotnych problemach w 2017 roku* (druk sejmowy nr 2305) Prezes Trybunału wniósł do rozpatrzenia przez Sejm dopiero pod koniec roku kalendarzowego, w dniu 18 grudnia 2018 r., natomiast *Informację o istotnych problemach w 2016 roku* (druk sejmowy nr 2305) – co prawda w pierwszym kwartale, ale w następnego roku, tj. w dniu 21 lutego 2018 r. Takie przypadki zdarzały się wcześniej jedynie wyjątkowo. W pierwszym kwartale roku, w dniu 13 marca 2008 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego wniósł do Sejmu VI kadencji informację o istotnych problemach w 2007 r. (druk sejmowy nr 322). W późniejszym terminie przekazywano informacje Trybunału Konstytucyjnego w III kadencji Sejmu – w dniu 14 maja 1998 r. (druk sejmowy nr 367) oraz w dniu 14 września 1999 r. (druk sejmowy nr 1359).

Przegląd wniesionych do Sejmu w latach 1998-2018 corocznych informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, z uwzględnieniem numeru nadanego im drukowi sejmowemu oraz datę wpływu do łaski marszałkowskiej, przedstawia poniższa tabela.

Informacje o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przedkładane Sejmowi ⁶¹⁷		
Nr druku	Data wniesienia	Tytuł
VIII kadencja Sejmu (2015-2019)		
3138	2018-12-18	Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2017 roku
2305	2018-02-21	Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2016 roku
470	2016-04-27	Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku

⁶¹⁷ Źródło: Przebieg procesu rozpatrywania przez Sejm Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w poszczególnych latach, dostępne na stronie internetowej Sejmu pod adresem: <http://www.sejm.gov.pl/> (dostęp na dzień: 31.05.2019)

VII kadencja Sejmu (2011-2015)		
3328	2015-04-09	Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2014 roku
2347	2014-04-16	Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2013 roku
1300	2013-04-11	Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 roku
365	2012-04-18	Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2011 roku
VI kadencja Sejmu (2007-2011)		
4104	2011-04-11	Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2010 roku
3404	2010-09-16	Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2009 roku
1904	2009-04-07	Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2008 roku
322	2008-03-13	Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2007 roku
V kadencja Sejmu (2005-2007)		
1618	2007-04-04	Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2006 roku
516	2006-04-19	Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2005 roku
VI kadencja Sejmu (2001-2005)		
3983	2005-04-25	Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2004 roku
2785	2004-04-07	Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2003 roku

1537	2003-04-10	Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2002 roku
371	2002-04-08	Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2001 roku
III kadencja Sejmu (1997-2001)		
1359	1999-09-14	Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 1998 roku i w pierwszej połowie 1999 roku
367	1998-05-14	Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 1997 roku

Tabela 16. Informacje o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przedkładane Sejmowi w latach 1997-2018.

Odzwierciedleniem informacyjnego charakteru sygnalizacji *sensu largo* oraz zakazu przeprowadzania głosowania w Sejmie i Senacie nad informacją jest unormowanie Regulaminu Sejmu, zgodnie z którym *Sejm zapoznaje się* z informacją Trybunału Konstytucyjnego o istotnych problemach wynikających z jego działalności i orzecznictwa (art. 124 ust. pkt 1). *A contrario*, przedstawione przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji sprawozdanie z jej działalności oraz informację o podstawowych problemach radiofonii i telewizji, przedstawioną przez Radę Mediów Narodowych informację o jej działalności, czy też przedkładane przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli coroczne sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli jest *rozpatrywane* przez Sejm (zob. art. 125 ust. 1 oraz art. 126 ust. 4 Regulaminu Sejmu). Stosownie do art. 124 ust. 3 Regulaminu Sejmu, rozpatrzenie przez Sejm przedmiotowej informacji nie może nastąpić później niż w terminie trzech miesięcy od dnia ich doręczenia posłom. Informacje Trybunału Konstytucyjnego o istotnych problemach wynikających z jego działalności i orzecznictwa są przedmiotem obrad na posiedzeniu Sejmu (art. 169 ust. 2 pkt 13 Regulaminu Sejmu). Analogiczne unormowanie zawiera art. 45 pkt 3 Regulaminu Senatu, zgodnie z którym przedmiotem obrad Senatu są w szczególności informacje przedstawiane Senatowi przez Trybunał Konstytucyjny.

Celem wnikliwego zapoznania się przez Izby z wniesioną informacją, Marszałkowie Sejmu i Senatu przedstawiają je do właściwych merytorycznie komisji. Komisje sejmowe mają jedynie zapoznać się z informacją, nie mogą przeprowadzić w jej sprawie głosowania – co także wynika z art. 13 ust. 2 ustawy z 30 listopada 2016 r. Przykładowo, Marszałek Sejmu skierował w dniu 15 kwietnia 2015 r. *Informację o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2014 roku* (druk nr 3328) do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Ustawodawczej – *w celu zapoznania się*⁶¹⁸.

W przypadku Sejmu, sygnalizacja *sensu largo* przekazywana jest do komisji stałych – Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Ustawodawczej. W obu przypadkach jest to jak najbardziej uzasadnione. Sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka zajmuje się sprawami przestrzegania prawa i praworządności, sądów, prokuratury, notariatu, adwokatury i obsługi prawnej, funkcjonowania samorządów adwokackiego i radcowskiego, sprawy przestrzegania praw człowieka⁶¹⁹. Natomiast sejmowej Komisji Ustawodawczej, do zakresu jej właściwości wchodzi przede wszystkim sprawy problematyki legislacyjnej i spójności prawa, współdziałania w organizowaniu procesu ustawodawczego i zapewnienia jego prawidłowości, rozpatrywania projektów ustaw i uchwał o szczególnym znaczeniu prawnym lub o znacznym stopniu złożoności legislacyjnej, sprawy związane z postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz wynikające z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a także współudział w przeprowadzaniu kontroli wprowadzania w życie i wykonywania ustaw i uchwał Sejmu oraz koordynacja tych działań⁶²⁰.

Praktyka pokazuje, że – analogicznie do wymogu art. 40 ust. 1 Regulaminu Sejmu, stawianego wobec rozpatrywanym wspólnie projektów ustaw i uchwał – Komisje Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Ustawodawcza razem rozpatrują informację Trybunału podczas wspólnego posiedzenia, kiedy Prezes Trybunału Konstytucyjnego prezentuje informację o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa w formie ustnej. Celem przykładu, podczas posiedzenia w dniu 12 lipca 2012 r. Komisje

⁶¹⁸ Sprawozdanie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Ustawodawczej Sejmu VII Kadencji z dnia 10 czerwca 2015 r. w sprawie Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2014 roku (druk sejmowy nr 3453).

⁶¹⁹ Zob. pkt 23 załącznika do Regulaminu Sejmu.

⁶²⁰ Zob. pkt 24 załącznika do Regulaminu Sejmu.

Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Ustawodawcza, obradujące pod przewodnictwem posła Wojciecha Szaramy, przewodniczącego Komisji Ustawodawczej, zapoznały się z informacją o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2011 roku (druk nr 365). W posiedzeniu udział wzięli Andrzej Rzepliński, Prezes Trybunału Konstytucyjnego, który przedstawił główne tezy związane z przekazanym materiałem⁶²¹. Efektem pracy wspólnie obradujących komisji jest wspólne sprawozdanie w sprawie, które ma stanowić rekomendację dla Sejmu działającego *in pleno*⁶²². *Sprawozdanie komisji powinno zawierać wnioski wynikające z analizy rozpatrzonej informacji (...) oraz ewentualne postulaty legislacyjne. Jakkolwiek treść sprawozdania ustalana jest w wyniku głosowania, to jednak przedmiotem takiego rozstrzygnięcia są ustalenia komisji wynikające z analizy rozpatrywanego dokumentu, nie zaś sam dokument*⁶²³. Z uwagi na niezależność ustrojową Trybunału Konstytucyjnego i ustawowy zakaz głosowania w Sejmie nad przekazaną informacją, wnioskiem komisji sejmowych zawartym w sprawozdaniu jest jedynie poinformowanie Izby o zapoznaniu się z przekazanym przez Marszałka materiałem, a nie wniosek do Sejmu o przyjęcie lub odrzucenie przedstawionej informacji TK⁶²⁴.

W przypadku Senatu, Marszałek kieruje informację Trybunału jedynie do Komisji Ustawodawczej, której przedmiotem zainteresowania jest ogólna problematyka legislacyjna i spójności prawa, rozpatrywanie zmian Konstytucji, regulacji kodeksowych, inicjatyw ustawodawczych i uchwałodawczych Senatu, analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i podejmowanie działań ustawodawczych mających na celu wykonanie

⁶²¹ Zob. Stenogram z posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 38) oraz Komisji Ustawodawczej (nr 26) w dniu 12 lipca 2012 r., Biuletyn nr 775/VII, Sejm VII kadencji, dostępny na stronie internetowej Sejmu pod adresem: <http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/wgsknr/SPC-38> (dostęp na dzień 31.05.2019).

⁶²² Zob. przykładowo: Przebieg procesu legislacyjnego w sprawie Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2017 roku (druk sejmowy nr 3138), dostępny na stronie internetowej Sejmu pod adresem: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3138> (dostęp na dzień 31.05.2019); Przebieg procesu legislacyjnego w sprawie Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2014 roku (druk sejmowy nr 3328), dostępny na stronie internetowej Sejmu pod adresem: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3328> (dostęp na dzień 31.05.2019);

⁶²³ W. Odrowąż-Sypniewski, Komentarz do art. 124, teza 3 [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, A. Szmyt, op. cit., s. 543.

⁶²⁴ Zob. przykładowo: Sprawozdanie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Ustawodawczej Sejmu VIII Kadencji z dnia 30 kwietnia 2018 r. w sprawie Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2016 roku (druk sejmowy nr 2467); Sprawozdanie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Ustawodawczej Sejmu VII Kadencji z dnia 10 czerwca 2015 r. w sprawie Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2014 roku (druk sejmowy nr 3453).

wyroków Trybunału Konstytucyjnego⁶²⁵. Tutaj także komisja senacka może jedynie stwierdzić zapoznanie się z sygnalizacją *sensu largo* Trybunału Konstytucyjnego. Na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej (nr 77) w dniu 28 czerwca 2016 r., Przewodniczący komisji, senator Stanisław Gogacz skonstatował: *Jako przewodniczący Komisji Ustawodawczej stwierdzam i informuję, że komisja zapoznała się ze skierowaną do nas informacją o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 r., zawartą w druku senackim nr 157*⁶²⁶.

Zapoznanie się na posiedzeniu Sejmu i Senatu z informacją Trybunału *obejmować powinno wystąpienie przedstawiciela organu, który przedłożył dany dokument, wystąpienie posła (senatora) sprawozdawcy przedstawiającego tekst sprawozdania komisji (...) oraz debatę*⁶²⁷. Poszczególne Izby parlamentu zgromadzone na posiedzeniach plenarnych mogą zatem wysłuchać zaprezentowanej przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego informacji oraz przeprowadzić w swoim gronie debatę parlamentarną. Podczas rozpatrywania na forum Sejmu VIII kadencji *Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku* (druk nr 470) wraz ze stanowiskiem Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Ustawodawczej (druk nr 746), podczas posiedzenia w dniu 22 lipca 2016 r., wypowiedź Prezesa Trybunału Konstytucyjnego była obszernie komentowana przez posłów⁶²⁸.

Można jednak przytoczyć postulat doktryny, zgodnie z którym *wypowiedzi i dyskusje parlamentarne nie mogą dotyczyć spraw zawisłych w Trybunale, a jeżeli chodzi o sprawy już rozstrzygnięte, to wszelkie oceny muszą być dokonywane w sposób nienaruszający niezawisłości sędziów Trybunału*⁶²⁹, choć w praktyce parlamentarnej można odnaleźć wypowiedzi, które nie są w tym względzie wstrzemięźliwe. Jeśli natomiast chodzi o

⁶²⁵ Zob. pkt 15 Przedmiotowego zakresu działania komisji senackich, stanowiącego załącznik do Regulaminu Senatu.

⁶²⁶ Stenogram z 77. posiedzenia Komisji Ustawodawczej Senatu IX kadencji w dniu 28 czerwca 2016 r., dostępny na stronie internetowej Senatu pod adresem: <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg,6639,1.html> (dostęp na dzień 31.05.2019).

⁶²⁷ W. Odrowąż-Sypniewski, Komentarz do art. 124, teza 4 [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, A. Szmyt, op. cit., s. 543.

⁶²⁸ Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu, Posiedzenie nr 23 w dniu 22 lipca 2016 r., Sejm VIII kadencji, dostępne pod adresem: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=23&dzien=4&wyp=128&view=1> (dostęp na dzień 31.05.2019).

⁶²⁹ Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym..., op. cit., s. 55.

obecność Prezesa Trybunału Konstytucyjnego podczas debaty parlamentarnej, to nie ma on takiego obowiązku, *jednak szacunek dla organu władzy ustawodawczej oraz zwyczaj wykształcony w toku wieloletniej praktyki zakładają jego osobisty udział*⁶³⁰.

Zarówno Sejm, jak i Senat nie mogą natomiast przyjąć czy odrzucić przedstawionej przez Prezesa Trybunału informacji, mogą jedynie przyjąć ją do wiadomości. Egzemplifikacją powyższej tezy mogą być słowa prowadzącego obrady Senatu Wicemarszałka Adama Bielana: *Stwierdzam, że Senat zapoznał się z informacją o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku*⁶³¹. Przeprowadzenie głosowania nad przyjęciem, bądź odrzuceniem corocznej informacji Trybunału stanowiłoby naruszenie konstytucyjnych zasad niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów.

Poniższy graf, przedstawiający procedurę rozpatrywania *Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku*, zawartej w druku 470, służy zobrazowaniu procedury rozpatrywania przez Sejm sygnalizacji *sensu largo*.

⁶³⁰ W. Odrowąż-Sypniewski, Komentarz do art. 124, teza 4 [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, A. Szmyt, op. cit., s. 543.

⁶³¹ Stenogram z 27. posiedzenia Senatu RP IX kadencji w dniu 6 października 2016 r., op. cit.

Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku

 Posiedzenia komisji i podkomisji



Wykres 1. Przebieg procesu rozpatrywania przez Sejm Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 r.⁶³²

9. Podsumowanie

Za pomocą corocznych informacji o problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, składanych m.in. parlamentowi i omawianych podczas publicznego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego, sąd konstytucyjny sygnalizuje przedstawicielom najważniejszych organów władzy państwowej nieprawidłowości związane z tworzeniem lub wykonywaniem prawa. Ich wyeliminowanie ma zapewnić spójny wewnętrznie system prawa. Szerokie grono adresatów oraz obszerny zakres przedmiotowy informacji o problemach wynikających z działalności i orzecznictwa TK pozwala uznać ją za sygnalizację *sensu largo*. Jej przedmiotem mogą być wszelkie problemy dostrzeżone przez

⁶³² Źródło: Przebieg procesu rozpatrywania przez Sejm Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku (druk sejmowy nr 470), dostępny na stronie internetowej Sejmu pod adresem: www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=470 (dostęp na dzień 31.05.2019).

sąd konstytucyjny w trakcie wykonywania swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, a więc nie tylko kontroli norm, uznane przez Trybunał za istotne. Sygnalizacja *sensu largo* nie musi pozostawać w związku z rozpoznawaniem przez Trybunał Konstytucyjny wnioskiem, pytaniem prawnym lub skargą konstytucyjną. Nie ma ograniczenia ilościowego ani czasowego sygnalizowanych nieprawidłowości.

Sygnalizacja *sensu largo* jest instrumentem, za pośrednictwem którego Trybunał Konstytucyjny monitoruje funkcjonowanie władzy ustawodawczej i wykonawczej w zakresie związanym z działalnością i orzecznictwem samego Trybunału Konstytucyjnego, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości – umożliwia zawiadomienie odpowiednich organów, które mogą je usunąć. Forma zbiorczego, pisemnego raportu ma walor informacyjny dla organów stanowiących i stosujących prawo, pozwala także Trybunałowi na bieżąco monitorować stan wykonania jego orzecznictwa. W wystąpieniach Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w parlamencie i podczas publicznego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego, podnoszony jest cały szereg nierozwiązanych do tej pory kwestii związanych z tworzeniem lub wykonywaniem prawa, przede wszystkim niewykonanych wyroków, niezrealizowanych postanowień sygnalizacyjnych i sygnalizacji cząstkowych, zawartych w treści uzasadnień swoich orzeczeń.

Posłużenie się przez ustawodawcę terminem *informacja*, w przeciwieństwie do obowiązków sprawozdawczych, akcentuje niezależny od pozostałych organów władzy publicznej charakter sądu konstytucyjnego. Z informacją Trybunału nie wiąże się możliwość jej odrzucenia przez adresatów, mogą oni jedynie przyjąć ją do wiadomości. Odzwierciedleniem informacyjnego charakteru sygnalizacji *sensu largo* jest ustawowy zakaz przeprowadzania głosowania w Sejmie i Senacie nad informacją Trybunału oraz unormowanie Regulaminu Sejmu, zgodnie z którym *Sejm zapoznaje się* z informacją. Informacja powinna natomiast stanowić podstawę do parlamentarnej debaty.

Informacja o problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przedstawiana jest Sejmowi i Senatowi w formie pisemnej. Wnosząc informację do łaski marszałkowskiej, Prezes Trybunału Konstytucyjnego dołącza tekst w postaci drukowanej oraz elektronicznej. W praktyce, najczęściej informacja pisemna składana jest przez Prezesa TK w kwietniu każdego roku, następującym po roku, którego dotyczy sygnalizacja. Marszałek Sejmu przekazuje informację do stałych komisji sejmowych –

Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Ustawodawczej, Marszałek Senatu – do senackiej Komisji Ustawodawczej. Po zaprezentowaniu informacji w formie ustnej na posiedzeniach właściwych komisji sejmowych i senackiej, poszczególne izby parlamentu zgromadzone na posiedzeniach plenarnych wysłuchują zaprezentowanej przez Prezesa TK informacji (dzięki czemu każdy z posłów i senatorów ma możliwość zapoznania się z nią) oraz przeprowadzają w swoim gronie debatę parlamentarną.

Zaprezentowany parlamentowi w formie dokumentu raport, Prezes Trybunału Konstytucyjnego przekazuje pozostałym organom państwa, których działalność z zakresu władzy wykonawczej, sądowniczej oraz kontroli państwowej i ochrony prawa, wywiera niebagatelny wpływ na proces tworzenia i stan przestrzegania prawa w Polsce: Prezydentowi RP, Prezesowi RM, Pierwszemu Prezesowi SN, Prezesowi NSA, Przewodniczącemu KRS, Prokuratorowi Generalnemu – Ministrowi Sprawiedliwości, RPO, RPD, Prezesowi NIK, Przewodniczącemu KRRiT oraz Prezesowi NBP. Problemy sygnalizowane w pisemnej informacji, są następnie omawiane podczas publicznego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego Trybunału Konstytucyjnego z udziałem m.in. wymienionych wyżej przedstawicieli organów władzy publicznej. Ustawa wyznacza grono funkcjonariuszy publicznych, których zaproszenie do udziału jest obligatoryjne, jednak Prezes TK ma możliwość poinformowania o posiedzeniu i zaproszenia do udziału w nim dowolnych osób, publiczny charakter posiedzenia otwiera dostęp do niego szerokiemu gronu zainteresowanych podmiotów, w tym osobom fizycznym, fundacjom, stowarzyszeniom.

Brzmienie ustawy sugeruje, że przedstawione w corocznej informacji przedłożonej przez Prezesa Trybunału problemy wynikające z działalności i orzecznictwa TK są w pierwszej kolejności prezentowane parlamentowi, a następnie przekazywane innym organom władzy państwowej, by stać się następnie przedmiotem obrad publicznego Zgromadzenia Ogólnego. W praktyce jednak, informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa jest prezentowana w pierwszej kolejności w formie ustnej przez Prezesa Trybunału na publicznym posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego, a dopiero w następnej kolejności przedkładana Marszałkom Sejmu i Senatu i piastunom organów państwowych.

Systematyka i treść corocznych informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w latach 1997-2017, jest niezwykle zróżnicowana, jednak odnaleźć w nich można część poświęconą omówieniu ogólnych

kierunków działalności i orzecznictwa, w przeważającej mierze związanych z problematyką zakresu, kryteriów, metod i rodzajów hierarchicznej kontroli norm oraz charakteru rozstrzygnięć. Trybunał podejmuje także szczegółowe zagadnienia: źródeł prawa i standardów jego tworzenia, zasad ustrojowych, wykonywania kompetencji przez organy władzy i ich relacji z innymi podmiotami, statusu jednostki, relacji prawa krajowego, międzynarodowego i unijnego, immunitetu parlamentarnego, samorządu terytorialnego, odpowiedzialności konstytucyjnej, finansów publicznych, stanów nadzwyczajnych, a także omawia istotne aspekty swojej działalności pozaorzeczniczej.

ROZDZIAŁ V.

SYGNALIZOWANIE UCHYBIEŃ I LUK W PRAWIE

1. Konstrukcja sygnalizacji *sensu stricto*

W obecnym stanie prawnym, podstawę do wystąpienia przez Trybunał Konstytucyjny z sygnalizacją do Sejmu, Senatu bądź innego organu prawotwórczego istnienia uchybień i luk w prawie, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi ustawa z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zgodnie z jej art. 35 ust. 1, Trybunał Konstytucyjny sygnalizuje Sejmowi i Senatowi oraz innym organom stanowiącym prawo istnienie uchybień i luk w prawie, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto, Prezes Trybunału został upoważniony do wystąpienia do adresata takiej sygnalizacji z wnioskiem o poinformowanie Trybunału o stanowisku w sprawie będącej przedmiotem sygnalizacji (art. 35 ust. 2 ustawy z 30 listopada 2016 r.).

Adresatem sygnalizacji *sensu stricto* mogą być wszelkie organy państwowe, uprawnione do tworzenia aktów prawnych, bez względu na zakres ich obowiązywania. *Ratio legis* [art. 4 ust. 2 ustawy z 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym] jest takie, aby Trybunał Konstytucyjny mógł sygnalizację formułować do wszystkich organów stanowiących prawo. (...) Wobec przyjęcia zasady dualizmu systemu prawa, polegającej na rozróżnieniu źródeł prawa o charakterze powszechnie obowiązującym i o charakterze wewnętrznym, będą to wszystkie organy stanowiące prawo zaliczane do obu tych grup⁶³³. Należy jednak zwrócić uwagę, że regulacja ustawy z 30 listopada 2016 r., wzorem ustawy z 2015 r., uwypukla rolę Sejmu i Senatu, spośród wszystkich organów prawotwórczych, jako głównych adresatów tego rodzaju sygnalizacji – wymieniając je z nazwy własnej, w przeciwieństwie do

⁶³³ Kuczma P., *Orzecznictwo sygnalizacyjne...*, op. cit., s. 83, tak też: Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym...*, op. cit., s. 56.

pozostałych *organów stanowiących prawo*⁶³⁴. Wynika to oczywiście z zasady prymatu ustawy, jako aktu parlamentu, w hierarchii aktów prawnych. Tym samym, warunek istotności stwierdzonej luki lub uchybienia w prawie, będzie można odnieść w głównej mierze do ustawy⁶³⁵.

Dostrzeżenie przez Trybunał nieprawidłowości rodzi po stronie Trybunału **obowiązek wystąpienia z sygnalizacją**. Powinność ta nie ma jednak charakteru bezwzględnego, od swobodnego uznania sądu konstytucyjnego zależy zakwalifikowanie konkretnego naruszenia jako *istotne*, a następnie uznania jego usunięcia za niezbędne do zapewnienia spójności polskiego systemu prawnego. Należy także pamiętać, że Trybunał powinien wręcz sięgać do innych niż eliminacja przepisu z systemu prawnego środków, mogących przywrócić stan konstytucyjności. *Jednym z nich jest właśnie możliwość występowania do odpowiednich organów z sygnalizacją konieczności interwencji ustawodawczej. Trafnym przykładem tego rodzaju konstruktywnego oddziaływania Trybunału na prawodawcę za pomocą sygnalizacji wydaje się być postanowienie sygnalizacyjne z 30 października 2006 r., S 3/06, uprzedzające wyrok z 24 października 2007 r., SK 7/06, dotyczący możliwości powierzenia asesorowi pełnienia czynności sędziowskich*⁶³⁶.

Choć zobowiązanie przez ustawodawcę Trybunału do wystąpienia z sygnalizacją *sensu stricto* nie jest tak dalece rygorystyczne, to już poinformowanie organu stanowiącego prawo o istnieniu luk lub uchybień rodzi po stronie adresata *jakąś sformalizowaną powinność reakcji na uwagi TK*⁶³⁷. Sam fakt wydania przez Trybunał postanowienia sygnalizacyjnego aktualizuje obowiązek adresata przynajmniej zapoznania się z jego treścią oraz przeanalizowania problemów w nim poruszonych⁶³⁸, rozważenia podniesionych sugestii

⁶³⁴ Art. 5 ust. 2 poprzednio obowiązującej ustawy z 22 lipca 2016 r. jako adresata sygnalizacji *sensu stricto* wskazywał właściwe organy stanowiące prawo – analogiczne rozwiązanie przewidywał art. 4 ust. 2 ustawy z 1997 r.

⁶³⁵ Tak też: L. Garlicki, J. Trzciński, Trybunał Konstytucyjny..., op. cit., s. 52.

⁶³⁶ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2008 roku, op. cit., s. 23.

⁶³⁷ P. Sarnecki, Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, op. cit., s. 12; Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym..., op. cit., s. 56.

⁶³⁸ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2009 roku, Warszawa 2010, s. 69, dostępna na stronie internetowej TK pod adresem: trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/publikacje/informacje_o_problemach/Informacja2009.pdf (dostęp na dzień: 31.05.2019).

oraz argumentów⁶³⁹. W opinii samego Trybunału Konstytucyjnego, w razie świadomej decyzji adresata sygnalizacji o niepodejmowaniu działań prawodawczych spoczywa na nim **obowiązek uzasadnienia swojego stanowiska**⁶⁴⁰. Skoro przedstawianie sugestii kierowanych pod adresem organów tworzących prawo w formie sygnalizacji stanowi istotną funkcję Trybunału, którą realizuje w odpowiedniej procedurze i w sposób jawny dla opinii publicznej, to adresat zawsze ma obowiązek rozpatrzenia tych sugestii bez zbędnej zwłoki, w sposób wnikliwy i z zachowaniem procedury zapewniającej transparentność konkluzji, do jakiej dochodzi⁶⁴¹.

Choć adresat sygnalizacji jest zobowiązany do jej rozpatrzenia, to reakcją organu na sygnalizację **nie musi być podjęcie działań służących usunięciu stwierdzonych przez Trybunał Konstytucyjny nieprawidłowości**. Zasygnalizowanie naruszeń jest z reguły dość ogólną indykacją kierowaną do legislatora, który zachowuje swobodę decyzji co do potrzeby i sposobu usunięcia sygnalizowanych uchybień. Tym bardziej nie można więc na tej podstawie kreować obowiązku prawnego wydania aktu normatywnego⁶⁴² – w rozumieniu art. 417¹ § 4 Kodeksu cywilnego⁶⁴³, statuującego odpowiedzialność odszkodowawczą za szkodę wyrządzoną przez niewydanie aktu normatywnego (tzw. zaniechanie legislacyjne). W takim jednak wypadku – podjęcia przez organ świadomej decyzji o niepodejmowaniu działań prawodawczych mających na celu realizację sygnalizacji – *spoczywa na nim obowiązek uzasadnienia swojego stanowiska*. Decyzja taka nie wiąże jednak innych organów prawodawczych i nie wyklucza możliwości wystąpienia przez te organy ze stosowną inicjatywą⁶⁴⁴.

⁶³⁹ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2008 roku, op. cit., s. 125.

⁶⁴⁰ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2011 roku, Warszawa 2012, s. 58, dostępna na stronie internetowej TK pod adresem: trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/publikacje/informacje_o_problemach/Informacja2011.pdf (dostęp na dzień: 31.05.2019).

⁶⁴¹ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2005 roku, op. cit., s. 54.

⁶⁴² M. Safjan, Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu bezprawia normatywnego, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2005, nr 1, s. 26.

⁶⁴³ Zgodnie z art. 417¹ § 4 Kodeksu cywilnego, jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, niezgodność z prawem niewydania tego aktu stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody.

⁶⁴⁴ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2011 roku, op. cit., s. 58-59.

Warto także wspomnieć, że sam Trybunał uważa interwencję prawodawczą w sprawie uwag zawartych w postanowieniach sygnalizacyjnych za wskazaną. Powyższe odnosi się do utrwalonego w orzecznictwie konstytucyjnym podziału typów orzeczeń sądu konstytucyjnego, wobec których Trybunał uznaje reakcję prawodawcy za konieczną, zalecaną lub wskazaną. **Trybunał uważa interwencję prawodawczą za zalecaną, gdy wydane zostało orzeczenie o niekonstytucyjności lub konstytucyjności pewnego unormowania w określonym jego rozumieniu (...) lub o niekonstytucyjności danego przepisu w zakresie określonym w sentencji**⁶⁴⁵. **Konieczność podjęcia działań prawodawczych** zachodzi, gdy:

- Trybunał odroczył termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów, dając prawodawcy czas na uregulowanie systemu prawnego i wprowadzenie przepisów zgodnych z Konstytucją,
- rozstrzygnął o niekonstytucyjności regulacji z uwagi na jej niepełny charakter, zobowiązując prawodawcę do uzupełnienia stosownych przepisów o treść niezbędną z konstytucyjnego punktu widzenia,
- rozstrzygnął o niekonstytucyjności przepisu w brzmieniu już nieobowiązującym a jego aktualne brzmienie zawiera normę wzbudzającą wątpliwości konstytucyjne, co zobowiązuje prawodawcę do zmiany takiego przepisu,
- zachodzą inne wypadki, w których interwencja prawodawcy jest niezbędna do przywrócenia stanu zgodności z Konstytucją.

Natomiast aktywność prawodawcza jest wskazana, w opinii Trybunału Konstytucyjnego, w związku z wyrokami zawierającymi sugestie zmian ukierunkowanych na zapewnienie spójności prawa lub eliminację dostrzeżonych mankamentów legislacyjnych albo postulaty podwyższenia standardu ochrony gwarantowanego przez kontrolowane regulacje pomimo rozstrzygnięcia o ich zgodności z Konstytucją⁶⁴⁶. Ponadto **interwencja prawodawcza jest wskazana, gdy w uzasadnieniu wyroku – stwierdzającym konstytucyjność określonego rozwiązania lub orzekającym o niekonstytucyjności – czy w postanowieniu**

⁶⁴⁵ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2013 roku, Warszawa 2014, s. 56, dostępna na stronie internetowej TK pod adresem: trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/publikacje/informacje_o_problemach/Informacja2013.pdf (dostęp na dzień: 31.05.2019).

⁶⁴⁶ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2011 roku, op. cit., s. 58-59.

sygnalizacyjnym Trybunał zawarł uwagi lub sugestie, które powinny zostać rozważone przez prawodawcę. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy zawarte w wyroku uwagi dotyczą przepisów niebędących formalnie przedmiotem kontroli⁶⁴⁷.

Przez formułowane w uzasadnieniach wyroków oraz postanowieniach sygnalizacyjnych Trybunału zalecenia, *Trybunał sygnalizuje właściwym organom prawodawczym dostrzeżone sprzeczności bądź luki w prawie, apelując o ich właściwą reakcję i podjęcie konkretnych działań*⁶⁴⁸. Wskazuje prawodawcy celowość podjęcia określonych działań prawodawczych dla poprawy *jakości obowiązującego prawa oraz procedur jego tworzenia*⁶⁴⁹ oraz zapewnienia spójności systemu prawnego RP.

Wystąpienie Trybunału z sygnalizacją ma jedynie wesprzeć pozostałe organy w prawidłowym tworzeniu i wykonywaniu prawa. Ponieważ sygnalizacja nie jest wiążąca dla jej adresatów, *stosowanie tego środka nie stanowi więc naruszenia zasady podziału władz*⁶⁵⁰. *Nie mamy w tym wypadku do czynienia z ingerencją w kompetencje prawodawcy, gdyż działania te mieszczą się w ramach współpracy sądu konstytucyjnego z organami państwa na podstawie konstytucyjnej zasady trójpodziału władz*⁶⁵¹. Ustawodawca, w pełnym poszanowaniu dla zasady współdziałania władz, pozostawia decyzję o podjęciu takich działań organowi, który może się wręcz z Trybunałem nie zgodzić co do istnienia wskazanej luki czy uchybienia. W tym sensie można mówić o niewiążącym, subsydiarnym charakterze sygnalizacji. Jednak ryzyko istnienia takiego naruszenia i podjęcie kroków przez Trybunał w celu ich usunięcia jest na tyle istotne dla ochrony spójności systemu prawa, aby zaalarmowany organ zobowiązać do rozważenia sygnalizacji.

⁶⁴⁷ Tamże.

⁶⁴⁸ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2007 roku, Warszawa 2008, s. 13, dostępna na stronie internetowej TK pod adresem: trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/publikacje/informacje_o_problemach/Informacja2007.pdf (dostęp na dzień: 31.05.2019).

⁶⁴⁹ Tamże.

⁶⁵⁰ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2016 roku, op. cit., s. 13.

⁶⁵¹ Tamże.

2. Przedmiot sygnalizacji *sensu stricto*

Treścią sygnalizacji jest wskazanie uchybień lub luk prawnych w systemie prawa Rzeczypospolitej Polskiej, a więc w istniejących regulacjach prawnych. W tym zakresie, mogą one dotyczyć wszelkiej problematyki **już uregulowanej prawnie, jak i wymagającej takiego unormowania**⁶⁵². Przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego są zgodni, co do przyjęcia przez ustawodawcę w tym zakresie **pojęcia prawo w szerszym zakresie** niż w odniesieniu do realizacji funkcji orzeczniczej⁶⁵³ – *bez konkretnego wskazania postaci aktów normatywnych, jakie rozumie pod tym terminem czy choćby organów prawnych korzystających z przyznanych im kompetencji prawodawczych*⁶⁵⁴. Tym samym, sygnalizacja może obejmować swoim zakresem przedmiotowym **wszelkiego rodzaju sprzeczności hierarchiczne i poziome w każdym akcie normatywnym – powszechnie lub wewnętrznie obowiązującym**. Instytucja sygnalizacji pełni rolę uzupełniającą w sytuacjach, *gdy z różnych względów Trybunał nie może skorzystać z konstytucyjnej funkcji kontroli norm (np. związanie granicami wniosku) albo gdy uchybienie w prawie nie polega na sprzeczności hierarchicznej lub też ma charakter wady formalnej opartej na innym kryterium niż sprzeczność między normami prawa*⁶⁵⁵.

Wystąpienie z sygnalizacją daje Trybunałowi możliwości wskazywania **niespójności treści aktów prawnych o tej samej mocy prawnej, stwierdzenia istnienia „luki” w prawie czy wskazywania innego rodzaju uchybień w procesie stanowienia, czy stosowania prawa**⁶⁵⁶, których to kompetencji pozbawiony jest w procesie orzekania⁶⁵⁷. Trybunał nie jest właściwy do orzekania o zgodności ustawy zwykłej z innymi ustawami, lecz w przypadku dostrzeżenia takich niespójności ustawodawstwa może przedstawić organom stanowiącym prawo

⁶⁵² Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym..., op. cit., s. 56; tak też: Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 1999 roku, op. cit.

⁶⁵³ Aktualność w tym zakresie zachowują rozważania w odniesieniu do regulacji ustawy z 1997 r. P. Kuczmy oraz T. Jaroszyńskiego [w:] P. Kuczma, Konstytucjonalizacja funkcji sygnalizacyjnej..., op. cit., s. 242; T. Jaroszyński, Postanowienie sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego jako instrument zapewnienia efektywności rozporządzeniom wspólnotowym, Przegląd Legislacyjny 2007, nr 2, s. 73.

⁶⁵⁴ P. Kuczma, Konstytucjonalizacja funkcji sygnalizacyjnej..., op. cit., s. 242.

⁶⁵⁵ I. Chojnacka, Sygnalizacja w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, Biuletyn Trybunału Konstytucyjnego 2000, nr 1, s. 86, podają za: Zdanie odrębne sędziego TK Zbigniewa Cieślaka do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt K 25/10, teza 2.

⁶⁵⁶ Tamże, s. 239-240.

⁶⁵⁷ Por. przykładowo wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 maja 1999 r., sygn. akt P 10/98; 2 lipca 2002 r., sygn. akt P 10/05; 17 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 20/05.

sygnalizację o stwierdzonych lukach i uchybieniach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Sygnalizacja daje więc Trybunałowi Konstytucyjnemu możliwość badania wzajemnych relacji między normami o tej samej randze prawnej (kontrola pozioma).

Zakres kontroli w przypadku realizowania kompetencji sygnalizacyjnych jest zdecydowanie szerszy niż w przypadku funkcji orzeczniczej, w ramach której Konstytucja RP i ustawa wyraźnie wskazuje poszczególne formy źródeł prawa – ustawy, umowy międzynarodowe, przepisy prawa wydawane przez centralne organy państwowe (art. 188 ust. 1-3 Konstytucji RP oraz art. 33 ust. 1 ustawy z 30 listopada 2016 r.). Tym samym, sygnalizacją punktową czy *postanowieniem sygnalizacyjnym mogą być objęte także **akty normatywne wyłączone spod kognicji Trybunału***⁶⁵⁸, jak uchwały Sejmu czy prawo miejscowe. Wreszcie, Trybunał Konstytucyjny bardzo często sygnalizuje wszelkie **niespójności hierarchiczne**, co do których nie mógł orzec niekonstytucyjności, z uwagi na przedstawiony we wniosku, skardze lub pytaniu, **zakres zaskarżenia**.

Warto w tym miejscu podkreślić niezwykle praktyczny dla Trybunału Konstytucyjnego wymiar sygnalizacji, z którą może występować w pewnym sensie **z urzędu, ex officio**. Takiej możliwości ustawa nie przewiduje w przypadku sprawowania kontroli w ramach funkcji orzeczniczej, gdzie Trybunał związany jest zasadą wnioskowości i zgodnie z art. 56 ust. 1 ustawy z 30 listopada 2016 r., wszczęcie postępowania przed Trybunałem następuje na podstawie wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej uprawnionego podmiotu⁶⁵⁹. Dlatego też *uprawnienie to stanowi niejako przeciwwagę dla, wynikającego z zasady skargowości, zakazu inicjowania przez Trybunał postępowania z urzędu. W ten sposób Trybunał może zwrócić uwagę właściwych organów na istniejącą, w jego przekonaniu, konieczność podjęcia działań prawodawczych*⁶⁶⁰.

Trybunał nie ma tu jednak całkowitej dowolności. Każde wydane **postanowienie sygnalizacyjne powiązane jest z konkretną sprawą**, zainicjowaną przed Trybunałem

⁶⁵⁸ T. Jaroszyński, Postanowienie sygnalizacyjne..., op. cit., s. 73.

⁶⁵⁹ Art. 31 na gruncie ustawy z 1997 r.

⁶⁶⁰ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2016 roku, op. cit., s. 13.

z wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej⁶⁶¹. Choć z normy rangi ustawowej nigdy nie wynikało wprost zawężenie sygnalizowania uchybień i luk w prawie wyłącznie do spraw **bezpośrednio związanych z przedmiotem orzekania** Trybunału Konstytucyjnego, co powoduje niekiedy oczekiwania, że Trybunał mógłby sygnalizować sprawy obejmujące zagadnienia prawne nie będące przedmiotem orzekania Trybunału⁶⁶², to przyjął on właśnie taką interpretację zakresu przedmiotowego sygnalizacji *sensu stricto*. Już w *Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 1999 roku* wskazywał, że **analiza przepisów** dotyczących sygnalizacji w poprzedniej i obecnie obowiązującej ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, jak również **praktyka** wyklucza możliwość sygnalizowania spraw obejmujących zagadnienia prawne nie będące przedmiotem orzekania Trybunału⁶⁶³. Powiązanie sygnalizacji *sensu stricto* z konkretną sprawą rozpatrywaną przez TK znajduje odzwierciedlenie w normie § 64 aktualnie obowiązującego Regulaminu z 2017 r., który uzależnia możliwość stwierdzenia istnienia uchybienia lub luki w prawie w postanowieniu sygnalizacyjnym od rozpoznawanego przez skład orzekający wniosku, pytania prawnego lub skargi. W przypadku sygnalizacji fragmentarycznej, zawartej w treści uzasadnienia orzeczenia z samej jej istoty wynika powiązanie z konkretną sprawą zainicjowaną wnioskiem, pytaniem czy skargą.

Sygnalizowany problem może być powiązany z problematyką poruszaną przez Trybunał Konstytucyjny na tle wielu rozpoznawanych w przeszłości spraw. W sygnalizacji z dnia 28 kwietnia 2015 r. (S 4/15) Trybunał przedstawił Sejmowi uwagi dotyczące niezbędności podjęcia działań ustawodawczych, zmierzających do właściwego uregulowania kwestii waloryzacji wynagrodzeń pracowników sądów, *mając na uwadze, że kwestie te są i były podnoszone w licznych kierowanych do niego sprawach (por. kilkanaście pytań prawnych różnych sądów, połączonych do wspólnego rozpoznania pod sygnaturami P 44/13, P 7/15 i P 52/15)*⁶⁶⁴.

⁶⁶¹ Za wyjątkiem postanowienia z dnia 25 września 1991 r., sygn. akt S 6/91, wydanego w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego bez związku z jakąkolwiek prowadzoną sprawą główną.

⁶⁶² Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 1999 roku, op. cit.

⁶⁶³ Tamże.

⁶⁶⁴ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 2015 r., sygn. akt S 4/15.

Natomiast w postanowieniu z dnia 29 czerwca 2005 r. (S 1/05), uzasadniał, że *niniejsza sygnalizacja została zapowiedziana w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 kwietnia 2005 r. w sprawie o sygn. K 4/05 (pkt III 5 uzasadnienia), lecz podstawą do sformułowania poniższych uwag wskazujących na uchybienia i luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego, były również liczne wcześniejsze orzeczenia Trybunału. W szczególności dotyczy to wyroków z 12 stycznia 2000 r. (sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3), z 10 października 2000 r. (sygn. P 8/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 190), z 2 października 2002 r. (sygn. K 48/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 62), z 12 maja 2004 r. (sygn. SK 34/02, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 42) oraz z 30 marca 2004 r. (sygn. K 32/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 22), w których Trybunał, poddając kontroli konstytucyjności kolejne powstające od 1994 r. regulacje ustawowe, odnoszące się bezpośrednio do problematyki czynszów i opłat za używanie lokalu, a także do kwestii wzajemnych praw i obowiązków właścicieli i lokatorów, sformułował szereg tez określających konstytucyjne ramy niezbędnych ustawowych rozwiązań⁶⁶⁵.*

2.1. Założenie o zupełności i spójności systemu prawa

Choć zakres kontroli Trybunału w przypadku funkcji sygnalizacyjnej jest szeroki, to ustawa wprowadza jedno istotne ograniczenie – przedmiotowe luki i uchybienia muszą być na tyle doniosłe, aby ich usunięcie było niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego RP. *Przedstawienie, organom stanowiącym prawo, uwag o stwierdzonych uchybieniach czy lukach w prawie jak też ocena niezbędności ich usunięcia wymaga dokonania przez Trybunał pewnej formy kontroli przepisów prawa, a punktem odniesienia tej formy kontroli będzie "spójność systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej"*⁶⁶⁶. Warunkiem wystąpienia z sygnalizacją *sensu stricto* jest więc w pierwszej kolejności stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny istnienia uchybienia lub luki w prawie, a następnie uznanie przez

⁶⁶⁵ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2005 r., sygn. akt S 1/05; zob. także postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2007 r., sygn. akt S 2/07, w którym Trybunał informuje, że przedmiotowa sygnalizacja została zapowiedziana w uzasadnieniu postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 41/06, jednak zasadniczą podstawą do sformułowania poniższych uwag jest przede wszystkim wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 20/04.

⁶⁶⁶ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 1999 roku, op. cit.

Trybunał, że jej usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawa⁶⁶⁷. Przedmiotem sygnalizacji *sensu stricto* mogą być jedynie kwalifikowane luki w prawie i uchybienia, a więc takie, które powodują **niespójność systemową**. *Przedmiotem sygnalizacji nie powinny być sprawy o bagatelny charakterze*⁶⁶⁸, luki i nieprawidłowości muszą mieć charakter takich wad legislacyjnych, które w sposób istotny zakłócają proces stosowania prawa.

Trybunał nie jest uprawniony do stwierdzania niezgodności z Konstytucją uchybienia czy luki w prawie, gdyż nie mieści się to bezpośrednio w procesie kontroli konstytucyjności norm⁶⁶⁹, może ich istnienie jedynie zasygnalizować. Wynika to z zestawienia art. 35 ust. 1 ustawy z 30 listopada 2016 r. z konstytucyjnym katalogiem kompetencji Trybunału z art. 188 pkt 1-3 i 5 Konstytucji RP oraz z wynikającej z art. 10 Konstytucji zasady podziału władz, z której *jednoznacznie wynika, że przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego są ustawy i inne akty normatywne, tym samym Trybunał Konstytucyjny nie może kontrolować konstytucyjności braku wydania aktu normatywnego. (...) Trybunał Konstytucyjny nie może więc pełnić funkcji „ustawodawcy pozytywnego”*⁶⁷⁰.

Ustawowe umocowanie Trybunału do sygnalizowania luk i uchybień w prawie jest instrumentem pozwalającym dążyć do realizacji jednego z podstawowych postulatów (zasad) konstrukcji systemu prawa – zupełności systemu prawnego. Zgodnie z założeniem **zupełności systemu prawa**, rozumianego jako pewna logicznie uporządkowana i kompletna całość, powinien on regulować wszystkie istotne kwestie – zarówno w sferze stosowania prawa (dla każdego stanu faktycznego podmiot stosujący prawo musi znaleźć odpowiednią normę prawną), jak i wykładni (dla każdego stanu faktycznego przepisy prawa przewidują pozytywne lub negatywne skutki prawne). System zupełny powinien być kompletny i spójny (spoisty, wolny od wykluczających się sprzeczności), a więc **wolny od luk**, błędów, stanów nieuregulowanych. Jednakże, *systemy empiryczne czyli realnie istniejące nie spełniają oczywiście postulatów zupełności*⁶⁷¹. Zasadę zupełności należy rozumieć jako dyrektywę

⁶⁶⁷ Tak też: P. Kuczma, Konstytucjonalizacja funkcji sygnalizacyjnej..., op. cit., s. 241.

⁶⁶⁸ L. Garlicki, J. Trzciński, Trybunał Konstytucyjny..., op. cit., s. 51-52.

⁶⁶⁹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2005 r., sygn. akt: Ts 153/04.

⁶⁷⁰ Tamże.

⁶⁷¹ A. Sulikowski, Wstęp do prawoznawstwa, Wałbrzych 2007, s. 34.

skierowaną do organów państwa – zarówno stanowiących prawo, jak i je stosujących. W piśmiennictwie utożsamia się wręcz pojęcie zupełności systemu prawa z brakiem luk⁶⁷².

Wśród dyrektyw poprawnej legislacji, wyprowadzanych w orzecznictwie konstytucyjnym ze statuowanej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawa, ściśle związana z postulatem zupełności systemu prawnego jest **zasada określoności przepisów prawa**⁶⁷³. Stanowi ona także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wynikający z art. 2 Konstytucji⁶⁷⁴. Zasada określoności wymaga, by każdy przepis prawny był skonstruowany w sposób **poprawny** z punktu widzenia językowego i logicznego, **precyzyjny i jasny**, tak by adresat nie miał wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw⁶⁷⁵. Jasność przepisu oznacza jego klarowność i zrozumiałość dla adresatów, którzy mają prawo oczekiwać od racjonalnego ustawodawcy tworzenia norm prawnych, zwłaszcza ograniczających konstytucyjne wolności lub prawa, w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom⁶⁷⁶. Kolejnym wymogiem, a zarazem celem precyzyjnego konstruowania przepisów jest zapewnienie jego **jednolitej wykładni** (interpretacji) i **jednolitego stosowania**⁶⁷⁷.

Powyższe zalecenia znajdują odzwierciedlenie w art. 14 ust. 5 zdanie drugie ustawy o Radzie Ministrów⁶⁷⁸, zgodnie z którym stosowanie zasad techniki prawodawczej powinno zapewnić w szczególności **spójność i kompletność** systemu prawa oraz przejrzystość tekstów normatywnych aktów prawnych, z uwzględnieniem dorobku nauki i doświadczeń praktyki⁶⁷⁹. W tym kontekście warto w szczególności przywołać § 2 Zasad techniki prawodawczej, na

⁶⁷² T. Chavin, T. Stawecki, P. Winczorek, Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 2017, s. 149.

⁶⁷³ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02.

⁶⁷⁴ Zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 29 maja 2012 r., sygn. akt SK 17/09; 29 lipca 2014 r., sygn. akt P 49/13.

⁶⁷⁵ Nakaz precyzji i jednoznaczności sformułowań oraz poprawności legislacyjnej ma szczególne znaczenie w prawie podatkowym, karnym i administracyjnym; zob. art. 31 ust. 3 oraz art. 217 Konstytucji RP oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02; 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02.

⁶⁷⁶ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 8/09.

⁶⁷⁷ Tzw. Test określoności prawa; zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00; 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00. O zasadzie określoności szerzej zob. G. Koksanowicz, Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa, *Studia Iuridica Lublinensia* 2014, nr 22, s. 471-478.

⁶⁷⁸ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r. poz. 392, z późn. zm.).

⁶⁷⁹ Trybunał Konstytucyjny wymaga ściślejszego egzekwowania zasady zupełności unormowania w prawie podatkowym; zob. art. 217 Konstytucji oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02.

podstawie którego ustawa powinna **wyczerpująco** regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny. Jednocześnie jednak regulacja art. 35 ust. 1 aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zakłada możliwość występowania luk w prawie, a więc **stanów faktycznych, których prawodawca nie przewidział** i nie ma dla nich odpowiedniej normy prawnej. W związku z tym, umocowuje Trybunał Konstytucyjny do wskazywania *braków unormowań, które z punktu widzenia zupełności systemu prawnego powinny się w nim znaleźć. Sąd konstytucyjny – jako strażnik konstytucji – powinien bowiem także kontrolować zupełność systemu prawa*⁶⁸⁰.

2.2. Reguły wykładni prawa i wnioskowań prawnych

Należy także podkreślić, że przedmiotem sygnalizacji może być tylko taka sprzeczność czy luka w prawie, wobec której Trybunał Konstytucyjny **nie ma możliwości posłużenia się różnego rodzaju dyrektywami wykładni prawa oraz regułami kolizyjnymi**, może być usunięta wyłącznie *w wyniku ingerencji prawotwórczej właściwego organu*⁶⁸¹. Sytuacje, w których dany przepis jest w takim stopniu wadliwy, że w żaden sposób, posługując się różnymi metodami wykładni, nie można go interpretować w sposób racjonalny i zgodny z Konstytucją należą do wyjątków. Niejasność sygnalizowanej normy prawnej musi być tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności stosowania prawa.

Wykładnia prawa, a więc jego interpretacja, odnosi się do procesu ustalania znaczenia przepisów prawnych (rekonstruowania norm, które z nich wynikają) albo wyniku tej czynności⁶⁸². Proces wykładni przebiega z zastosowaniem, w pierwszej kolejności, reguł weryfikacyjnych, pozwalających ustalić czy dany przepis obowiązuje, czy nie, a następnie reguł interpretacyjnych, kolizyjnych (hierarchicznej, chronologicznej i merytorycznej) oraz reguł inferencyjnych, pozwalających zdekodować daną normę⁶⁸³. W tym zakresie Trybunał

⁶⁸⁰ M. Tarasek, Trybunał Konstytucyjny..., op. cit., s. 273.

⁶⁸¹ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 1999 roku, op. cit.

⁶⁸² T. Chavin, T. Stawecki, P. Winczorek, Wstęp do prawoznawstwa, op. cit., s. 235.

⁶⁸³ Tamże, s. 236.

Konstytucyjny sięga przede wszystkim do metod wykładni językowej i systemowej, a także wykładni funkcjonalnej, w tym celowościowej⁶⁸⁴.

Wykładnia językowa (językowo-logiczna) polega na stosowaniu semantycznych, syntaktycznych i stylistycznych reguł języka naturalnego i języka prawnego, reguł poprawnego myślenia oraz reguł logiki prawniczej⁶⁸⁵. W sygnalizacji z dnia 7 listopada 2007 r. (S 6/07), Trybunał stwierdził, że w art. 81 ust. 3 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze ustawodawca, zamiast posłużyć się sformułowaniem *najpóźniej na sześć miesięcy*, użył wyrażenia *w ciągu sześciu miesięcy* przed złożeniem wniosku o ogłoszenie upadłości. Zwracał uwagę Sejmowi, że literalne brzmienie przepisu *pozostaje w ewidentnej sprzeczności* z jego ratio legis, prowadząc do rozbieżności doktrynalnych co do dopuszczalnych rezultatów wykładni oraz niejednolitego orzecznictwa organów sądowych postępowania upadłościowego.

Wykładnia systemowa polega na *ustalaniu rzeczywistego znaczenia przepisów ze względu na ich usytuowanie w systematyce wewnętrznej aktu normatywnego wykładni w całej gałęzi prawa*, a nawet szerzej – *ze względu na zasady systemu prawa lub zasady danej gałęzi prawa*⁶⁸⁶. Celem przykładu, w sygnalizacji z dnia 11 września 1990 r. (S 2/90) zwrócił uwagę na niespójność rozwiązania przyjętego w nowelizacji z podstawowymi założeniami kształtowania świadczeń emerytalnych przyjętymi w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin oraz w innych ustawach emerytalnych. Niespójność ustawy z dnia 4 kwietnia 1991 r. o zmianie ustawy o Głównej Komisji Badania Zbrodni Hitlerowskich w Polsce – Instytucie Pamięci Narodowej⁶⁸⁷, z systemem prawnym obowiązującym w RP, w szczególności przepisami Kodeksu karnego, była przedmiotem sygnalizacji z dnia 25 września 1991 r. (S 6/91). Trybunał odniósł się do **systemu prawnego RP w zakresie zabezpieczeń socjalnych** w postanowieniu z dnia 14 marca 1990 r. (S 1/90), sygnalizującym potrzebę unormowania problematyki funduszy socjalnego

⁶⁸⁴ J. Szymanek, Interpretacja konstytucji: warianty teorii i praktyki na przykładzie Konstytucji RP z 1997 r., Przegląd Sejmowy 2017, nr 6, s. 157.

⁶⁸⁵ T. Chavin, T. Stawecki, P. Winczorek, Wstęp do prawoznawstwa, op. cit., s. 247.

⁶⁸⁶ Tamże, s. 248-249.

⁶⁸⁷ Mając na uwadze zapewnienie czytelności i przejrzystości wyводу oraz fakt, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego odnoszą się do aktualnego w momencie orzekania stanu prawnego, w swojej pracy nie przytaczam adresów publikacyjnych aktów prawnych będących przedmiotem lub wzorcem kontroli w danej sprawie. Odsyłam w tej mierze do konkretnego orzeczenia TK, którego datę i sygnaturę podaję zarówno w treści niniejszej rozprawy, jak i w dołączonej bibliografii.

i mieszkaniowego dla pracowników zatrudnionych w zakładach rzemieślniczych oraz uczniów pobierających naukę w tych zakładach i członków ich rodzin⁶⁸⁸. Zniesienie rozwiązania prawnego w postaci funduszy socjalnego i mieszkaniowego dla pracowników i uczniów zakładów rzemieślniczych oraz ich rodzin i nieuregulowanie tej kwestii dotychczas jest niespójne z przepisami Kodeksu pracy.

Wykładnia funkcjonalna polega próbie ustalenia z tekstu prawnego intencji racjonalnego ustawodawcy i *ukierunkowana jest na nadanie przepisowi znaczenia uwzględniającego warunki, w jakich wyprowadzona z niego norma ma funkcjonować*, biorąc pod uwagę np. *zasady ustrojowe, warunki ekonomiczne, kulturę prawną społeczeństwa, relacje prawa i innych systemów normatywnych (moralności, religii, obyczaju), reguły polityczne*⁶⁸⁹. Jej podtypem jest **wykładnia celowościowa**, której założeniem jest ustalenie znaczenia danego przepisu prawa zgodnie z prawdopodobnym, domniemanym celem, do którego osiągnięcia zmierza prawodawca⁶⁹⁰. I tak, we wspomnianym wyżej postanowieniu z dnia 7 listopada 2007 r. (S 6/07), Trybunał ustalił, że *ratio*, jakie przyświecało ustawodawcy przy wprowadzaniu art. 81 ust. 3 Prawa upadłościowego i naprawczego, *daje się jednoznacznie zidentyfikować i nie budzi wątpliwości. Chodziło mianowicie o stworzenie wyjątku od zakazu dokonywania wpisu hipoteki w księdze wieczystej nieruchomości należącej do upadłego w sytuacji, kiedy wniosek o wpis hipoteki został złożony w okresie stosunkowo odległym (pół roku) od dnia złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości. U podstaw tej tezy leży założenie, że wniosek o wpis hipoteki złożony na co najmniej pół roku przed ogłoszeniem upadłości nie ma związku z następczą niewypłacalnością, a wierzyciel hipoteczny nie może ponosić negatywnych konsekwencji przeciągającej się procedury wieczystoksięgowej*⁶⁹¹.

Prócz poszczególnych sposobów wykładni oraz reguł interpretacyjnych, nauka prawa i praktyka organów stosujących prawo wypracowały pewne **reguły wnioskowań prawnych** (reguł inferencyjnych), służących wyprowadzaniu norm prawnych z innych norm prawnych, których obowiązywanie nie budzi wątpliwości⁶⁹². Wypełnienie luki może nastąpić między innymi w drodze **wnioskowania przez analogię** (rozumowanie *per*

⁶⁸⁸ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 1990 r., sygn. akt S 1/90.

⁶⁸⁹ T. Chavin, T. Stawecki, P. Winczorek, Wstęp do prawoznawstwa, op. cit., s. 250.

⁶⁹⁰ Tamże, s. 250.

⁶⁹¹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 1990 r., sygn. akt S 1/90.

⁶⁹² T. Chavin, T. Stawecki, P. Winczorek, Wstęp do prawoznawstwa, op. cit., s. 258.

analogiam, argumentum a simili). Ponieważ stany faktyczne zbliżone do siebie treściowo powinny być tak samo lub podobnie traktowane przez prawo⁶⁹³, możliwe jest zastosowanie analogii ustawowej (*analogia legis*), jak i analogii z prawa (*analogia iuris*, analogia z ducha, istoty prawa). Jak stwierdził Trybunał, *gdyby w związku z omawianą kwestią istniała luka w prawie, trzeba by było uciec się albo do analogii legis albo do analogii iuris*⁶⁹⁴.

Analogia legis polega na odpowiednim zastosowaniu do nieuregulowanego stanu faktycznego normy prawnej, regulującej najbardziej podobny stan faktyczny lub zbliżonej pod względem celu regulacji⁶⁹⁵. Istnieje zatem konkretny przepis, który ma podobny zakres zastosowania. Przykładowo, w uchwale z dnia 14 września 1994 r., (W 15/94), Trybunał stwierdził wystąpienie luki technicznej w przepisach Prawa o ustroju sądów powszechnych, które nie jest regulowały wprost kompetencji Ministra Sprawiedliwości do powołania i odwołania prezesa sądu apelacyjnego i wojewódzkiego. Uznał, że przedmiotową lukę *można usunąć w drodze wykładni prawniczej – wypełnienie tej luki powinno nastąpić w drodze analogii w stosowaniu prawa, a więc poprzez poszukiwanie normy wypełniającej tę lukę w przepisach rozstrzygających podobne sytuacje. Wypełnienie tej luki w drodze wykładni prawniczej ułatwia kompleksowe uregulowanie w dwóch przepisach, a mianowicie w art. 29¹ i art. 30 p.o.u.s.p. instytucji prawnej powołania i odwołania prezesa i wiceprezesa sądu wojewódzkiego i apelacyjnego*⁶⁹⁶, stosując w tej mierze analogię z ustawy.

Analogia iuris polega natomiast na sformułowaniu normy prawnej, która ze względu na ogólne założenia aksjologiczne systemu czy zasad prawa, byłaby najbardziej odpowiednia do nieuregulowanego stanu faktycznego⁶⁹⁷. Jej istota jest wykazywanie przez określoną grupę przepisów podobieństwa wartości. W wyroku z dnia 27 lipca 2012 r. (P 8/12), Trybunał wskazał, że utrata mocy obowiązującej przez niekonstytucyjny przepis ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych *nie oznacza powstania próżni prawnej, jeżeli chodzi o regulację kosztów postępowania o wyodrębnienie lokalu w przypadku bezczynności spółdzielni*, ponieważ po usunięciu z systemu prawnego zaskarżonego przepisu możliwe jest

⁶⁹³ J. Wróblewski, Sądowe stosowanie prawa, Warszawa 1988, s. 280.

⁶⁹⁴ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 października 1992 r., sygn. akt W 10/92.

⁶⁹⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 1998 r., sygn. akt III CZP 11/98; por. P. Kuczma, Konstytucjonalizacja funkcji sygnalizacyjnej..., op. cit., s. 243.

⁶⁹⁶ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2007 r., sygn. akt S 6/07.

⁶⁹⁷ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2001 r., sygn. akt WA 15/2001; por. P. Kuczma, Konstytucjonalizacja funkcji sygnalizacyjnej..., op. cit., s. 243.

*zastosowanie zasad ogólnych, przewidzianych w kodeksie postępowania cywilnego oraz w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, zgodnie z którymi koszty – co do zasady – ponosi strona przegrywająca proces, możliwe jest jednak ich miarkowanie lub nawet zniesienie (...) – analogia iuris*⁶⁹⁸.

Wypełnianiu luk w prawie i innych braków może także posłużyć **wnioskowanie a contrario** (rozumowanie z przeciwności), oparte na założeniu, że jeśli kogoś dotyczy zakaz lub nakaz zachowania (lub gdy zachowanie powinno nastąpić w pewnych warunkach), to innych podmiotów (lub w innych warunkach niż wskazane w hipotezie normy) to zakaz lub nakaz nie obowiązuje. Ponadto, jeżeli z przepisu odtworzono normę jednoznacznie nakazującą jeden ściśle określony sposób postępowania, to wszystkie inne zachowania są niedozwolone⁶⁹⁹. Polega więc na niestosowaniu przepisu do sytuacji, do których nie odnosi się on wprost.

Do wypełniania luk w prawie służy także **wnioskowanie a fortiori** (wnioskowanie z silniejszego), oparte na założeniu konsekwencji ocen prawodawcy, które występuje w dwóch postaciach. **Wnioskowanie a maiori ad minus** (z większego na mniejsze, z uzasadnienia silniejszego na słabsze), dotyczy uprawnień i nakazów – jeżeli można (nakazane jest) czynić więcej, to tym bardziej jest uprawnione jest (nakazane) czynienie tego w mniejszym stopniu lub zakresie. **Wnioskowanie a minori ad maius** (z mniejszego na większe, z uzasadnienia słabszego na silniejsze), dotyczy natomiast zakazów – jeżeli zakazane jest czynienie czegoś w mniejszym stopniu lub w mniejszym zakresie, to tym bardziej zakazano mu czynić to w większym stopniu lub w większym zakresie⁷⁰⁰. W praktyce często stosuje się także wnioskowanie z ogólnych zasad obowiązujących w danym systemie prawnym oraz *odesłanie przez przepis prawy do innego, pozaprawnego systemu normatywnego, np. politycznego, moralnego, czy zwyczajowego (dobre obyczaje, zasady współżycia społecznego)*⁷⁰¹.

⁶⁹⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lipca 2012 r., sygn. akt P 8/12.

⁶⁹⁹ T. Chavin, T. Stawecki, P. Winczorek, Wstęp do prawoznawstwa, op. cit., s. 259.

⁷⁰⁰ A. Kaźmierczyk, Warunki stosowania analogia legis, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (911), Kraków 2013, s. 28-29; T. Chavin, T. Stawecki, P. Winczorek, Wstęp do prawoznawstwa, op. cit., s. 258-261.

⁷⁰¹ P. Kuczma, Konstytucjonalizacja funkcji sygnalizacyjnej..., op. cit., s. 243.

2.3. Luka w prawie

2.3.1. Ujęcie doktrynalne

Zagadnienie luk w prawie jest niejednolicie pojmowane w doktrynie prawa. Prof. Aleksander Wolter definiuje lukę w prawie jako *stan rzeczy, gdy dla konkretnego stosunku społecznego, który nie jest prawnie obojętny, ani nie został przez prawodawcę uznany za nie podlegający unormowaniu prawnemu, nie ma normy prawnej, czy wyraźnej, czy to dającej się wyprowadzić w drodze wykładni*⁷⁰². Prof. Andrzej Stelmachowski odnosi to pojęcie do każdego stanu faktycznego, dla którego w procesie stosowania prawa nie można znaleźć jednoznacznego rozstrzygnięcia w obowiązujących przepisach⁷⁰³. Z drugiej strony należy zwrócić uwagę na częściowo zbieżne określenia luk w prawie zawarte w wypowiedziach poszczególnych autorów. Chodzi tu np. o stwierdzenia, że luka oznacza ocenę prawa pod określonym kątem (J. Nowacki, J. Wróblewski); że luka to poczucie braku wynikające z porównania; że luka to wniosek o niekompletności (niezupełności) systemu, który nie jest wnioskiem logicznie wynikającym ze znanych i obiektywnych przesłanek; że nic w przyszłości nie uprości kwestii rozstrzygania konsekwencji prawnych dostrzegania luk w prawie (Ch. Perelman), wreszcie – że luka jest cechą prawa, które naturalnie rozszerza się lub kurczy, w zależności od interesów społeczeństwa, od uświadamianych potrzeb społecznych (M. Honzatko)⁷⁰⁴.

Warto przytoczyć wyróżniane w nauce prawa podstawowe typologie luk, należy jednak podkreślić, że nie jest to próba dokonania wyczerpującej ich klasyfikacji. Rozważania na temat luk w prawie, które mogą być przedmiotem sygnalizacji *sensu stricto*, należy odnieść przede wszystkim do wyróżnianych w nauce prawa pojęć: luki aksjologicznej, luki konstrukcyjnej, luki pozornej oraz luki logicznej. **Luka aksjologiczna** (ocenna, wartościująca, luka *de lege ferenda*) jest wynikiem nieuregulowania (w ogóle lub w określony sposób) przez ustawodawcę pewnego zachowania, które według ocen społecznych powinno być przedmiotem regulacji prawnej (nakazu lub zakazu). Może to być więc także brak przepisów,

⁷⁰² A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 105-106.

⁷⁰³ A. Stelmachowski, *Klauzule generalne w kodeksie cywilnym (zasady współżycia społecznego – społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa)*, Państwo i Prawo 1965, nr 1, s. 475.

⁷⁰⁴ E. Skorczyńska, *Luka w prawie. Istota zjawiska oraz jego znaczenie dla prawa administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 174, oraz cytowana tam literatura.

które nadawałyby danej instytucji prawnej pożądany kształt – z punktu widzenia pewnych oczywistych, godnych akceptacji i niepodważalnych wartości, założeń aksjologicznych, którymi powinien charakteryzować się system prawny⁷⁰⁵.

Ponieważ luka aksjologiczna *oparta jest jedynie na ocenach, że jakieś zjawisko powinno być objęte regulacją prawną (...) [że] system ten nie jest merytorycznie taki, jaki zdaniem wygłaszającego opinie winien być*⁷⁰⁶, *niezgodnością czyjegoś ideału prawnego z prawem obowiązującym*⁷⁰⁷, w doktrynie wskazuje się, że luka aksjologiczna, jako luka pozorna, nie może być rozumiana jako luka w prawie⁷⁰⁸. Trybunał Konstytucyjny czyni jednak przedmiotem sygnalizacji luki aksjologiczne. Celem przykładu, w postanowieniu z dnia 13 lutego 1991 r. (S 2/91) stwierdził, że ustawa z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw RP i Dziennika Urzędowego RP „Monitor Polski” przestarzała, niespójna i wymaga pilnie zastąpienia jej nową ustawą, a jej przepisy nie zabezpieczają adresatom prawa dostępu do aktów normatywnych w nich ogłoszonych, uniemożliwiając zapoznanie się z nimi w dniu ich prawnego wejścia w życie, co pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami państwa prawnego i praworządności, i stanowi lukę aksjologiczną. W swoim postanowieniu Trybunał nie kwalifikował jednak sygnalizowanej luki aksjologicznej jako luki w prawie, można zatem domyślać się, że uznał ją za uchybienie w prawie.

Jako lukę w prawie Trybunał Konstytucyjny zakwalifikował nie objęcie rolników indywidualnych prowadzących gospodarstwo rolne o powierzchni poniżej 1 ha możliwością fakultatywnego ubezpieczenia się również po roku 1989 r. Stwierdził w postanowieniu z dnia 22 listopada 1989 r. (S 7/89), że *sprawą wielce ważną z punktu widzenia zgodności z Konstytucją PRL jest kwestia prawa obywateli do ubezpieczenia i rozwój ubezpieczeń społecznych*. Na skutek nowelizacji nastąpiła zmiana w treści ubezpieczeń społecznych rolników, która ustaliła obowiązek ubezpieczeń rolników nie tak jak dawniej dla gospodarstw 0,5 ha ale począwszy od pierwszego 1 ha, powodując, że grupa mniejszych gospodarstw rolnych nie jest objęta ubezpieczeniem. *Nie powinno nastąpić ograniczenie dostępności do*

⁷⁰⁵ Zob. Z. Ziemiński, Podstawy sporów o „luki w prawie”, Państwo i Prawo 1996, nr 2, s. 207; T. Chavin, T. Stawecki, P. Winczorek, Wstęp do prawoznawstwa, op. cit., s. 151-152; J. Błaszczyk, Glosa do wyroku TK z dnia 16 kwietnia 2009 r., sygn. akt. P 11/08, Prokuratura i Prawo 2010, nr 5, s. 161.

⁷⁰⁶ A. Kaźmierczyk, Warunki stosowania analogia legis., op. cit., s. 24.

⁷⁰⁷ Z. Ziemiński, Podstawy sporów o „luki w prawie”, op. cit., s. 207.

⁷⁰⁸ Luka aksjologiczna jest uznawana za lukę pozorną, zob. T. Chavin, T. Stawecki, P. Winczorek, Wstęp do prawoznawstwa, op. cit., s. 152-153.

*świadczeń kręgu tych podmiotów uprawnionych które spełniają ogólne warunki uprawniające do ubezpieczenia. Byłoby to niezgodne z konstytucyjną zasadą równości*⁷⁰⁹.

Z zakresu pojęcia luki w prawie oraz przedmiotu sygnalizacji należy więc wykluczyć **luki pozorne**, gdy ocena, że jakieś materie nie są prawnie uregulowane wynika z braku dostatecznej znajomości prawa pozytywnego⁷¹⁰. Przedmiotem sygnalizacji mogą być jedynie **luki rzeczywiste**, stwierdzone na podstawie znajomości prawa pozytywnego oraz preferencji aksjologicznych i zamierzonych celów ustawodawcy. *Dopiero na podstawie tych dwóch przesłanek można określić, czy dany stan rzeczy prawodawca świadomie pozostawił poza zakresem regulacji prawnej, czy też dopuścił do powstania luki w prawie*⁷¹¹. Rozróżnienie na luki pozorne i rzeczywiste oraz wykluczenie tych pierwszych z zakresu luki w prawie, która może być przedmiotem sygnalizacji trybunalskiej, znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie konstytucyjnym. Trybunał podkreśla, że sygnalizowanej *luki w prawie nie da się usunąć w drodze wykładni prawa, nie jest to więc luka pozorna*⁷¹².

W piśmiennictwie wyróżnia się także **lukę logiczną** (kolizyjną), która ma miejsce, gdy w systemie prawa znajdują się dwie normy (przepisy) prawa, które regulują ten sam stan faktyczny w sposób wykluczający się, są ze sobą całkowicie sprzeczne lub logicznie przeciwne⁷¹³. Ze względu jednak na możliwość zastosowania reguł kolizyjnych w celu rozstrzygnięcia, która ze sprzecznych norm znajdzie zastosowanie, ich istnienie podaje się w wątpliwość. Tym samym, należy je wykluczyć z możliwości zakresu przedmiotu sygnalizacji.

Luka konstrukcyjna (strukturalna, tetyczna) jest natomiast konsekwencją wadliwej, niekompletnej regulacji prawnej – gdy przepisy prawne nie zawierają norm niezbędnych do rekonstrukcji jakiejś instytucji prawnej, utrudniając jej funkcjonowanie albo je uniemożliwiając. Przepisy prawne nie wskazują więc wszystkich koniecznych elementów umożliwiających ważne dokonanie określonej czynności prawnej (podjęcia decyzji, wydania

⁷⁰⁹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 listopada 1989 r., sygn. akt S 7/89.

⁷¹⁰ A. Kaźmierczyk, Warunki stosowania analogia legis., op. cit., s. 24 oraz wskazana tam literatura i orzecznictwo; Z. Radwański, Problemy metodologiczne dogmatyki prawa cywilnego [w:] Zagadnienia metodologiczne prawoznawstwa. Materiały z sesji naukowej. Łódź 27–28 marca 1980 r., J. Wróblewski (red.), Wrocław 1982, s. 104; Z. Ziemiński, Problemy podstawowe prawoznawstwa, op. cit., s. 220-224; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2001 r., sygn. akt. WA 15/2001.

⁷¹¹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2001 r., sygn. akt. WA 15/2001.

⁷¹² Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 1993 r., sygn. akt S 2/93.

⁷¹³ Z. Ziemiński, Postawy sporów o „luki w prawie”, op. cit., s. 206; A. Stelmachowski, Klauzule generalne..., op. cit., s. 476; E. Waśkowski, Teoria wykładni prawa cywilnego. Metodologia dogmatyki cywilistycznej w zarysie, Warszawa 1936, s. 110; T. Chavin, T. Stawecki, P. Winczorek, Wstęp do prawoznawstwa, op. cit., s. 152.

aktu prawnego), np. nie określają dostatecznie, jak taka czynność ma być dokonana, by można było jej przypisać szczególne znaczenie, kto ma kompetencje do „ważnego” jej dokonania, jak kompetencje takie powstają i jak gasną⁷¹⁴. Prof. Ziemiński odnosił to pojęcie do przypadków „niedostatecznie szczegółowego unormowania”, „niewystarczającego unormowania” czy „niezupełności” zawartych w systemie prawa reguł konstruujących czynności konwencjonalne (...) i jako przykład takiej luki Z. Ziemiński podawał m.in.: art. 50 Konstytucji PRL, który wskazywał, że tryb wyboru sędziów określa ustawa, przy czym wskazana ustawa nie została wydana; sytuacje, gdy przepis nie określa sposobu dokonania określonej czynności „w pewnych nieprzewidzianych przez ustawę okolicznościach” (np. nie określa quorum wymaganego dla podjęcia decyzji przez organ kolegialny); przypadki przepisów powodujących kolizję kompetencji organów stosujących prawo „niedające rozstrzygnięcia sytuacji, związanych ze stykiem stosowania dawnej i nowej ustawy lub stosowania przez organy danego państwa różnych systemów prawnych” itp.⁷¹⁵

Z taką sytuacją mamy m.in. do czynienia, gdy prawodawca ustanowił jakąś instytucję prawną w ustawie, lecz organ zobowiązany do wydania aktów wykonawczych, warunkujących jej realizację, ich nie wydał (jest to tzw. **swoista luka w prawie**). Przykładowo, w sygnalizacji z dnia 27 maja 2003 r. (S 2/03) Trybunał uznał, że brak jednoznacznej ustawowej regulacji – mechanizmu stwierdzania pochodzenia osób ubiegających się o prawo pobytu na terytorium RP – gwarantowanego konstytucyjnie prawa jednostki – stanowi lukę konstrukcyjną, wynikającą z zaniechania regulacji ustawowych, które były konstytucyjnie zapowiedziane.

Luka techniczna powstanie, gdy norma nie reguluje elementu procedury, bez którego nie można podjąć rozstrzygnięcia, gdy *pomimo zakończenia procesu legislacyjnego nadal nie można ustalić norm regulujących określoną kwestię*⁷¹⁶. Za przykład może posłużyć postanowienie z dnia 15 grudnia 1993 r. (S 2/93), w którym Trybunał sygnalizował nieokreślenie w ustawie z 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych, jak i w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, **szczegółowego trybu postępowania przed**

⁷¹⁴ Z. Ziemiński, Postawy sporów o „luki w prawie”, op. cit., s. 210; tak też: T. Chavin, T. Stawecki, P. Winczorek, Wstęp do prawoznawstwa, op. cit., s. 150.

⁷¹⁵ E. Skorczyńska, Luka w prawie..., op. cit., s. 124.

⁷¹⁶ T. Chavin, T. Stawecki, P. Winczorek, Wstęp do prawoznawstwa, op. cit., s. 150.

Trybunałem Konstytucyjnym w sytuacji, gdy ma on wydawać orzeczenie o sprzeczności działalności partii politycznej z Konstytucją RP, a także w sytuacji, gdy ma wydawać orzeczenie o zakazie działalności partii politycznej w przypadku, gdy działalność ta zmierza do zmiany przemocą konstytucyjnego ustroju RP lub wyraża się organizowaniem przez władze partii stosowania przemocy w życiu publicznym. *Brak regulacji proceduralnych nie pozwala bowiem na wypełnienie tej części jego dyspozycji, która nakazuje Trybunałowi Konstytucyjnemu orzekanie o sprzeczności z Konstytucją działalności partii politycznej*⁷¹⁷.

Przyjęcie założenia, że luki aksjologiczne są lukami pozornymi, a luki pozorne nie wchodzą w zakres pojęcia luki w prawie, zaś luki logiczne nie powstają, ze względu na wykluczenie ich w drodze zastosowania reguł kolizyjnych, pozwala wyprowadzić wniosek, że sygnalizacja przez Trybunał Konstytucyjny luk w prawie może obejmować swoim zakresem przedmiotowym jedynie **rzeczywiste luki konstrukcyjne**. Należy przy tym podkreślić, że warunkiem stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny istnienia rzeczywistej konstrukcyjnej luki w prawie jest **brak możliwości wypełnienia** braku w drodze dopuszczalnych technik wykładniczych⁷¹⁸. *Zgodnie bowiem z konstytucyjną zasadą państwa prawnego luki ustawy, w granicach dopuszczalnych odpowiednimi regułami interpretacyjnymi, winno uzupełniać orzecznictwo sądowe*⁷¹⁹, a idąc za poglądem prof. Ziemińskiego, nie można *mówić o luce w prawie, jeśli możliwe jest rozstrzygnięcie danego problemu w drodze wykładni czy też wnioskowania z norm o normach (a fortiori czy w drodze analogii iuris)*⁷²⁰. Jeśli luki w prawie nie da się usunąć w drodze wykładni prawa, można ją wypełnić tylko w wyniku działań prawotwórczych (zmiany prawa)⁷²¹.

Przyjęty w orzecznictwie konstytucyjnym podział na pominięcia i zaniechania legislacyjne można odnieść do przypadków określanych w doktrynie jako **luki extra legem**, występujących w sytuacji, gdy **nie istnieje norma bezpośrednia określająca skutki pozytywne dla danego stanu faktycznego**. Za dr Ewą Skorczyńską, *wielu autorów, poczynwszy od E. Zitelmana, różnicowało je jednak na co najmniej dwie grupy. (...) W pierwszej kategorii*

⁷¹⁷ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 1993 r., sygn. akt S 2/93.

⁷¹⁸ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 1993 r., sygn. akt W 15/92.

⁷¹⁹ J. Błaszczyk, Glosa do wyroku TK..., op. cit., i wskazana tam literatura; L. Morawski, Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz, Toruń 2002, s. 189-197.

⁷²⁰ E. Skorczyńska, Luka w prawie..., op. cit., s. 125.

⁷²¹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 1993 r., sygn. akt S 2/93.

mieszczą się **sytuacje „w całości” nieuregulowane**, które z jakichś przyczyn uznawane są za przypadki prawnie relewantne, prawnie nieobojętne (w szczególności dlatego, że uregulowany został przypadek podobny). Najczęściej w literaturze są przywoływane przypadki, gdy prawo nie łączy wprost skutków prawnych z określonym zachowaniem czy stosunkiem społecznym. Do tej samej grupy należałoby zaliczyć również przypadki, w których ustawodawca nie przewidział jakiegoś prawa lub obowiązku, pomimo że postąpił tak w analogicznej sytuacji (w przypadku podobnym). (...) Druga kategoria luk *extra legem* obejmuje natomiast przypadki **niepełnej, wybrakowanej regulacji** normatywnej, a więc przypadki, w których bez wypełnienia luki zastosowanie prawa zasadniczo nie będzie możliwe (np. **brak jest jakiegoś elementu** instytucji prawnej, prawo nie określa jakiegoś momentu, który jest istotny z punktu widzenia zastosowania prawa)⁷²². Wspólnym elementem obu sytuacji jest to, że obiektywne **prawo „milczy”** w jakimś istotnym dla stosującego prawo zakresie, „nie dopowiada” czegoś, co powinno – zdaniem stosującego prawo – znaleźć swoje wyraźne uregulowanie⁷²³.

Luka *intra legem* występuje natomiast gdy dla danego stanu faktycznego (kwestii prawnej) obowiązuje norma prawna (przepis prawny), jest ona jednak nazbyt ogólna (niedookreślona). Prof. J. Nowacki zaliczał do tej kategorii postanowienia niejednoznaczne, tj., przepisy zawierające tzw. klauzule generalne, zwroty niedookreślone, pojęcia nieostre, które wyznaczają podmiotom stosującym prawo pewien margines swobody, luz decyzyjny, zawierają normy *blankietowe*, uprawniają do uznania, dają możliwość wyboru konsekwencji prawnych⁷²⁴. Ponieważ zjawiska te dotyczą sytuacji *gdy prawo istnieje, tj. ponad wszelką wątpliwość normuje określony stosunek społeczny, ale jest niejednoznaczne*⁷²⁵, większość autorów nie uznaje je za luki w prawie. Analogiczny wniosek dotyczy **luki *contra legem***, a więc wypowiedzi, które łączą się z oceną, że **brak** jest przepisu właściwego, słusznego, sprawiedliwego. Dla danego stanu faktycznego (kwestii prawnej) obowiązuje norma prawna

⁷²² To właśnie ta kategoria luk *extra legem* – niepełnych, wybrakowanych regulacji prawnych – bywa zazwyczaj w doktrynie określana mianem luki technicznej czy luki konstrukcyjnej, instrumentalnej, co również świadczy o nieprzystającej do przyjmowanych w piśmiennictwie terminologii tezy, że luki w prawie mogą być wyłącznie konsekwencją zaniechania prawodawczego, gdyż Trybunał wskazuje w swoim orzecznictwie luki konstrukcyjne i techniczne, jako konsekwencje zaniechań; zob. E. Skorczyńska, *Luka w prawie...*, op. cit., s. 188.

⁷²³ Tamże, s. 187.

⁷²⁴ J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003, s. 358.

⁷²⁵ E. Skorczyńska, *Luka w prawie...*, op. cit., s. 185.

(przepis prawny), ale nie jest ona taka jak być powinna, jest z pewnych względów kwestionowana, negatywnie oceniana przez stosującego prawo⁷²⁶.

2.3.2. Luka a zaniechanie prawodawcze

Na potrzeby niniejszego opracowania można zdefiniować lukę w prawie jako **brak normatywny w treści aktu prawnego lub szerzej – w systemie prawa**. Odnosząc się do sformułowanych w orzecznictwie konstytucyjnym pojęć, nie ma przy tym znaczenia czy jest to konsekwencja zaniechania prawodawczego lub pominięcia prawodawczego (choć, o czym niżej, nie znajduje to potwierdzenia w orzecznictwie konstytucyjnym).

Zaniechaniem prawodawczym (tzw. zaniechaniem właściwym, absolutnym, bezwzględnym, zupełnym) Trybunał określa stan, w którym *ustawodawca – świadomie, z rozmysłem, celowo*⁷²⁷ – *pozostawia określoną kwestię (problematykę) w całości poza uregulowaniem prawnym*⁷²⁸. Przedmiotem zaniechania prawodawczego jest brak istniejącej regulacji – aktu normatywnego czy grupy przepisów.

Przejawem zjawiska beczynności regulacyjnej prawodawcy jest także **pominięcie prawodawcze** (zwane także zaniechaniem względnym, relatywnym lub częściowym), a więc stan, w którym prawodawca unormował określoną sferę stosunków społecznych, ale dokonał tego – wbrew standardowi konstytucyjnemu – w sposób niepełny, niewystarczający, regulując ją tylko fragmentarycznie⁷²⁹. Pominięcie prawodawcze *dotyczy nieobecnych w istniejącej regulacji składników reżimu prawnego w danej kwestii; pominięcie może dotyczyć rozmaitych treści odnoszących się do przedmiotu regulacji: kwestii materialnoprawnych, procedury, zakresu itd.*⁷³⁰ W przeciwieństwie do zaniechania, *w warunkach pominięcia prawodawczego element świadomości prawodawcy nie ma rozstrzygającego znaczenia*⁷³¹.

⁷²⁶ J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, op. cit., s. 358; E. Skorczyńska *Luka w prawie...*, op. cit., s. 182.

⁷²⁷ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2000 r., sygn. akt SK 7/00 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 12/07.

⁷²⁸ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lipca 2008 r., sygn. akt K 24/07 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 14 maja 2009 r., sygn. akt Ts 189/08; 14 lipca 2008 r., sygn. akt SK 2/08.

⁷²⁹ M. Grzybowski, *Zaniechanie prawodawcze w praktyce polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, s. 1, dostępne w Internecie pod adresem: <http://www.confueconstco.org/> (dostęp na dzień 31.05.2019); zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 10 maja 2004 r., sygn. akt SK 39/03; 22 lipca 2008 r., sygn. akt K 24/07.

⁷³⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 31/08.

⁷³¹ M. Grzybowski, *Zaniechanie prawodawcze...*, op. cit., s. 1.

Trzeba podkreślić, że często **w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego lukę w prawie kwalifikuje się jedynie jako następstwo zaniechania prawodawczego**⁷³². W opinii dr Piotra Radzewicza, wydaje się, że Trybunał Konstytucyjny utożsamia wręcz pojęcie luki w prawie z zaniechaniem prawodawczym: *kategorią pojęciową nauki prawa odpowiadającą trybunalskiemu zaniechaniu jest – ogólnie – „luka w prawie”*⁷³³. Należy jednak zaznaczyć, że *w piśmiennictwie prawniczym i w samym orzecznictwie TK zwraca się uwagę, że rozróżnienie zaniechania i pominięcia ustawodawczego nie opiera się na ugruntowanych podstawach doktrynalnych, brakuje też jednoznacznego kryterium pozwalającego oddzielić te dwie sytuacje*⁷³⁴. Nie jest to zatem podział mający swoje źródło w nauce prawa, lecz konstrukcja stworzona przez sam Trybunał Konstytucyjny, celem utorowania sobie drogi do badania konstytucyjności pominięć prawodawczych. Nauka prawa co do zasady **nie uzależnia bowiem możliwości zakwalifikowania braku normatywnego jako luki w prawie od sfery braku regulacji (czy też braku pełnej regulacji)** normatywnej, a tym bardziej od stanu *świadomości* ustawodawcy⁷³⁵.

Mając zatem na uwadze doktrynalne próby zdefiniowania luki w prawie, można stwierdzić, że zawężenie, w orzecznictwie konstytucyjnym, pojęcia luki w prawie wyłącznie do następstw (świadomych) zaniechań prawodawczych nie odpowiada postrzeganiu luki w nauce prawa. *Zarówno zaniechanie, jak i pominięcie ustawodawcze są przecież składowymi „braku normatywnego” w ustawie lub szerzej – w systemie prawa (...) są przejawem tego samego zjawiska – „bezczynności” regulacyjnej prawodawcy*⁷³⁶. A jak twierdził chociażby prof. Zygmunt Ziemiński, wszystkie luki w prawie można *charakteryzować wspólnym okrągłym frazesem, jak „brak należytego uregulowania problemu prawnego”*⁷³⁷. Gdyby bowiem przyjąć – za Trybunałem Konstytucyjnym – że zaniechanie ustawodawcze jest wyłącznie efektem „zamysłu”, „woli” czy „zamiaru”

⁷³² Zob. przykładowo postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 21 lipca 2009 r., sygn. akt Ts 220/07; 7 sierpnia 2009 r., sygn. akt S 5/09; 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt. S 2/18.

⁷³³ P. Radzewicz, Kontrola konstytucyjności zaniechań ustawodawczych przez Trybunał Konstytucyjny, Państwo i Prawo 2013, nr 9, s. 4.

⁷³⁴ Tamże, s. 6.

⁷³⁵ Czynniki te wpływają natomiast na ewentualne próby klasyfikacji luk w prawie.

⁷³⁶ P. Radzewicz, Kontrola konstytucyjności zaniechań ustawodawczych..., op. cit., s. 4.

⁷³⁷ Z. Ziemiński, Podstawowe problemy prawoznawstwa, op. cit., s. 220.

prawodawcy⁷³⁸, to pozostawałoby to w zupełnej sprzeczności z definicją przyjętą przez prof. Prof. Tatianę Chavin, Tomasza Staweckiego i Piotra Winczorka, która ogranicza lukę w prawie do wyłącznie **niezamierzonego przez ustawodawcę braku regulacji**, *gdyby* bowiem *ustawodawca działał racjonalnie, ten stan rzeczy uregulowałby, tj. zakazał, nakazał lub dozwolił (dozwolenie mocne) określone zachowanie, określonym adresatom w danych warunkach*⁷³⁹, a także z orzecznictwem Sądu Najwyższego, który stwierdził, że *luką w prawie jest taki brak regulacji, co do którego można racjonalnie twierdzić, że nie jest przez ustawodawcę zamierzony*⁷⁴⁰.

Brak jest konstytucyjnych przesłanek dla kontroli *zaniechań prawodawczych, tj. stanów, w których występuje zupełny brak regulacji*⁷⁴¹ (przypadków całkowitego braku aktu normatywnego). Trybunał Konstytucyjny uznaje je za niepodlegające jego kognicji, co powoduje konieczność umorzenia postępowania w sprawie ze względu na niedopuszczalność wyrokowania. Wyłączenie spod jurysdykcji zaniechań legislacyjnych, Trybunał wywodzi z ogólnej pozycji ustrojowej sądu konstytucyjnego jako negatywnego ustawodawcy, powołanego do kontroli norm prawnych, a nie czynności, stanów rzeczy bądź faktów. *W każdym przypadku kontrola odnosić się musi do obowiązującego aktu normatywnego*⁷⁴², zaś *rolą Trybunału jako „negatywnego ustawodawcy” nie jest uzupełnianie luk prawnych, gdyż nie jest on władny wydać uzupełniającego „pozytywnego” aktu prawotwórstwa*⁷⁴³. Jeżeli więc dostrzeżona przez sąd konstytucyjny luka w prawie, będąca następstwem bezwzględnego zaniechania prawodawczego jest niemożliwa do usunięcia za pomocą dozwolonych reguł inferencyjnych, Trybunał może skorzystać właśnie z możliwości zasygnalizowania jej.

Celem przykładu, istotą sprawy rozpatrzonej w wyroku z 2 lipca 2002 r. (U 7/01) , było stwierdzenie czy faktyczną nierówność traktowania wyrażającą się w odmiennym traktowaniu przez władzę publiczną poszczególnych grup studentów *można usunąć przy pomocy środków stojących w dyspozycji Trybunału, czy też chodzi tu o nierówność*

⁷³⁸ P. Radzewicz, Kontrola konstytucyjności zaniechań ustawodawczych..., op. cit., s. 6.

⁷³⁹ T. Chavin, T. Stawecki, P. Winczorek, Wstęp do prawoznawstwa, op. cit., s. 113, tak też: A. Kaźmierczyk, op. cit., s. 23-24.

⁷⁴⁰ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2001 r., sygn. akt WA 15/2001.

⁷⁴¹ M. Grzybowski, Zaniechanie prawodawcze..., op. cit., s. 11.

⁷⁴² Tamże.

⁷⁴³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 2011 r., sygn. akt K 1/10.

gospodarczą i społeczną znajdującą się **poza możliwościami usunięcia** w ramach kontroli konstytucyjności prawa⁷⁴⁴. Udzielając negatywnej odpowiedzi na to pytanie Trybunał Konstytucyjny sięgnął po jedyny środek pozostawiony do jego dyspozycji przez ustawodawcę, czyli wystosował **postanowienie sygnalizacyjne** z 2 lipca 2002 r. (S 1/02)⁷⁴⁵, w którym stwierdził, że w uregulowaniach dotyczących pomocy materialnej dla studentów istnieje luka prawna, której usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności zaś dla realizacji konstytucyjnej zasady równości i zasad przyzwoitej legislacji⁷⁴⁶.

W opinii Trybunału Konstytucyjnego, luka ta polega na **braku unormowania** kwestii pomocy materialnej dla studentów podejmujących kształcenie w innych trybach (systemach) niż dzienny i wynika z niepełnego wykonania przez Radę Ministrów ustawowej delegacji, zawartej w art. 152 ust. 3 ustawy akademickiej, który to przepis nakazuje określić w drodze rozporządzenia warunki, formy, tryb przyznawania i wypłacania oraz wysokość pomocy dla studentów. Studentom tym – w myśl ustępu pierwszego tego przepisu – “przysługuje prawo do pomocy materialnej, w tym także do stypendium socjalnego, ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa”. Powołany przepis zawiera samozwiązaną się ustawodawcy zwykłego, który **powinien zrealizować w całości powinność** wynikającą z określonej w tym przepisie kompetencji, ponieważ kompetencja oznacza nie tylko możliwość, ale i powinność⁷⁴⁷. Trybunał nie mógł orzec niezgodności z Konstytucją braku istniejącej regulacji w zakresie pomocy materialnej dla studentów studiów innych niż dziennych (zaocznych, wieczorowych), ponieważ jego kognicja w tym zakresie ograniczona jest do istniejących aktów normatywnych. Z tego względu zasygnalizował Sejmowi i Radzie Ministrów, w drodze postanowienia, konieczność systemowego unormowania problematyki materialnej pomocy dla studentów kształcących się w ramach wszystkich systemów studiów⁷⁴⁸.

⁷⁴⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2002 r., sygn. akt U 7/01.

⁷⁴⁵ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2002 r., sygn. akt SK 18/02.

⁷⁴⁶ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2002 r., sygn. akt S 1/02.

⁷⁴⁷ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2002 r., sygn. akt S 1/02.

⁷⁴⁸ Zob. także przykładowo: postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 2011 r. sygn. akt S 1/11, wydane w następstwie umorzenia postępowania, postanowieniem z 12 października 2011 r., sygn. akt SK 2/11, w sprawie zbadania zgodności z Konstytucją art. 632 pkt 2 Kodeksu postępowania karnego, z powodu stwierdzenia, że zagadnienie przedstawione Trybunałowi przez skarżącego dotyczyło zaniechania ustawodawcy niepodlegającego kognicji Trybunału.

Analiza postanowień sygnalizacyjnych dostarcza wielu przykładów luk w prawie, stanowiących efekt zaniechania prawodawczego. Najbardziej oczywiste są zaniechania będące efektem braku aktu normatywnego regulującego określony zakres spraw. W postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 6 marca 2001 r. (S 1/01), sygnalizował Sejmowi lukę w prawie polegającą na **braku ustaw**, normujących stany nadzwyczajne: wojenny, wyjątkowy i klęski żywiołowej, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji. Radzie Ministrów sygnalizował lukę prawną w postanowieniu z dnia 16 czerwca 2009 r. (S 4/09), w postaci **niezrealizowania**, zawartego w art. 22 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, **upoważnienia do określenia w rozporządzeniu** szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytury i renty. W sygnalizacji z dnia 2 sierpnia 2010 r. (S 3/10), Trybunał zauważył, że w aktualnym stanie prawnym **nie istnieje w żadnym akcie prawnym regulacja tzw. umowy deweloperskiej**, której przedmiotem jest zobowiązanie dewelopera do wybudowania mieszkania w celu odpłatnego przekazania go nabywcy.

Zaniechanie może być także efektem braku uregulowania pewnych materii w istniejącym akcie normatywnym. I tak np. w wyroku z dnia 23 stycznia 2014 r. (K 51/12) Trybunał orzekł o zgodności z Konstytucją przepisu Kodeksu wyborczego, przewidującego wygaśnięcie mandatu wójta wskutek orzeczenia niezdolności do pracy lub samodzielnej egzystencji na okres co najmniej do końca kadencji – rozumianego w ten sposób, że dotyczy orzeczenia wydanego po nabyciu mandatu wójta. W postanowieniu z 11 lutego 2014 r. (S 1/14), Trybunał zasygnalizował jednak lukę w *Kodeksie wyborczym*, w postaci **braku procedury wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z uwagi na niezdolność do sprawowania przez niego urzędu w inny sposób aniżeli na wniosek zainteresowanego, (...) z urzędu lub na wniosek organu zobowiązanego do ochrony interesu społeczności samorządowej**⁷⁴⁹.

Sygnalizowany *brak* może mieć różny stopień szczegółowości. Luka może zostać scharakteryzowana bardzo ogólnie. Przykładowo, w postanowieniu z dnia 20 kwietnia 1999 r. (S 1/99) Trybunał zauważył, że orzeczenie niezgodności z Konstytucją przepisów wyłączających możliwość wykonywania zawodu sędziego i adwokata lub radcy prawnego przez małżonków oraz osoby bliskie, służyły zapewnieniu bezstronności sędziego, lecz

⁷⁴⁹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. akt S 1/14.

w stopniu nieproporcjonalnym ograniczały sferę życia prywatnego i rodzinnego sędziów⁷⁵⁰, skutkuje możliwością zaistnienia luki w prawie, w postaci **braku prawnych gwarancji bezstronnego obrazu wymiaru sprawiedliwości**.

Trybunał może też bardzo szczegółowo określić lukę, kiedy np. w związku z wyrokiem z dnia 25 września 2014 r. (K 49/12) o konstytucyjności przepisu Ordynacji podatkowej, rozumianego w ten sposób, że pojęcie *niewydanie interpretacji* nie oznacza braku jej doręczenia w ustawowym terminie⁷⁵¹, zasygnalizował Sejmowi lukę w prawie – polegającą na **braku urzędowej formy zakomunikowania zainteresowanemu o wydaniu (sporządzeniu i podpisaniu) interpretacji indywidualnej** przepisów prawa podatkowego w terminie oraz o pozytywnym lub negatywnym charakterze tej interpretacji. Gdyby Trybunał uznał, że był to konieczny element stanowiący nieodłączną część normy (pominięcie prawodawcze) uznałby niekonstytucyjność tej regulacji w sprawie głównej. Ponadto, w postanowieniu z dnia 29 października 2014 r. (S 5/14) wskazał, że *nie jest zadaniem Trybunału wskazywanie konkretnych rozwiązań prawnych służących zapewnieniu podatnikowi, przed upływem terminu wyznaczonego w art. 14d o.p., informacji o wydaniu w jego sprawie interpretacji podatkowej oraz o pozytywnym lub negatywnym jej charakterze. Niemniej jednak nieistnienie unormowań w tym zakresie nie gwarantuje optymalnej ochrony interesów podatnika*⁷⁵².

Zasygnalizowanie luki w prawie może nastąpić na każdym etapie rozpatrywania sprawy głównej i to bez względu na jego pozytywny czy negatywny skutek. Celem przykładu, sygnalizacja z dnia 29 marca 2013 r. (S 2/13) została wydana z uwagi na konieczność odmowy nadania dalszego biegu, z przyczyn formalnych, skardze konstytucyjnej⁷⁵³. Trybunał zasygnalizował wobec tego w odrębnym postanowieniu lukę prawną, dostrzeżoną w ustawie

⁷⁵⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 stycznia 1999 r., sygn. akt K 1/98.

⁷⁵¹ W wyroku z dnia 25 września 2014 r., sygn. akt K 49/12, Trybunał stwierdził, że art. 14o § 1 Ordynacji podatkowej, rozumiany w ten sposób, że pojęcie niewydanie interpretacji nie oznacza braku jej doręczenia w terminie określonym w art. 14d Ordynacji podatkowej, jest zgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

⁷⁵² Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2014 r., sygn. akt S 5/14.

⁷⁵³ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 marca 2013 r., sygn. akt Ts 309/11, o nieuwzględnieniu zażalenia na postanowienie z dnia 7 lutego 2012 r., sygn. akt Ts 309/11, o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej S.Ś. w sprawie zgodności art. 21 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, w zakresie, w jakim kwestionowany przepis wyłącza inne, niż ustawa i przepisy wykonawcze, źródła prawa pracy, w tym układy zbiorowe prawa, na podstawie których zasądzane jest odszkodowanie.

o podatku dochodowym od osób fizycznych, polegającą na **nieuwzględnieniu** innych – niż ustawy oraz przepisy wykonawcze wydane na ich podstawie – **normatywnych źródeł prawa pracy**, w tym układów zbiorowych prawa pracy, na podstawie których możliwe jest zwolnienie z podatku odszkodowań i zadośćuczynień.

W sygnalizacji z dnia 27 maja 2003 r. (S 2/03) Trybunał stwierdził, że **brak jasnego uregulowania ustawowego trybu pozwalającego uwzględniać polskie pochodzenie** w procesie wydawania zezwoleń na pobyt stały na terytorium Rzeczypospolitej stanowi lukę konstrukcyjną, która to stanowiła pośrednią przyczynę orzeczenia w wyroku z dnia 13 maja 2003 r. niezgodności z Konstytucją ustawy o cudzoziemcach w zakresie, w jakim dopuszczała odstępianie od uzasadnienia decyzji w części dotyczącej polskiego pochodzenia cudzoziemca (SK 21/02)⁷⁵⁴. Natomiast w postanowieniu z dnia 12 czerwca 2008 r. (S 3/08) Trybunał zwrócił uwagę na konieczność usunięcia *luki prawnej w zakresie stosowania VAT i dokonania zmian prawnych, które wprowadziłyby jednoznaczne i ujednolicone zasady uwzględniania VAT przy ustalaniu należności osób, którym organ władzy państwowej albo samorządowej, sąd lub prokurator, na podstawie właściwych przepisów zlecił wykonanie określonych czynności*.⁷⁵⁵ Sygnalizacja została skierowana w związku z wydanym tego samego dnia wyrokiem (K 50/05), w którym Trybunał stwierdził, że redakcja kwestionowanego przez wnioskodawcę przepisu ustawy o VAT pozwala na jego należyte zrozumienie, z zastosowaniem wykładni prawa podatkowego i orzekł o jego konstytucyjności⁷⁵⁶.

Sygnalizowana luka prawna może zostać zauważona przez Trybunał w trakcie rozpoznawania stanu prawnego, mającego zastosowanie w toczącym się przed nim postępowaniem w sprawie głównej. W wyroku z dnia 23 stycznia 2014 r. (K 51/12), Trybunał przyznał, że *brak możliwości zainicjowania wbrew woli wójta (burmistrza, prezydenta miasta) postępowania zmierzającego do wydania orzeczenia o jego niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji, a tym samym brak możliwości wszczęcia z urzędu procedury wygaszenia mandatu wójta, nie jest w niniejszej sprawie kwestionowany. Owa*

⁷⁵⁴ W wyroku z dnia 13 maja 2003 r., sygn. akt SK 21/02, Trybunał stwierdził, że art. 77 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach, w zakresie w jakim dopuszcza odstępianie od uzasadnienia decyzji w części dotyczącej polskiego pochodzenia cudzoziemca, jest niezgodny z art. 52 ust. 5 i z art. 51 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

⁷⁵⁵ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 czerwca 2008 r., sygn. akt S 3/08.

⁷⁵⁶ W wyroku z dnia 12 czerwca 2008 r., sygn. akt K 50/05, Trybunał stwierdził, że art. 15 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP.

luka w procedurze wygaszenia mandatu wójta, polegająca na braku możliwości jej uruchomienia wbrew woli zainteresowanego, nie przesądza o niekonstytucyjności samej przesłanki wygaśnięcia mandatu w postaci uznania wójta za niezdolnego do pracy lub do samodzielnej egzystencji. Braki i uchybienia w przepisach proceduralnych wymagają jednak zasygnalizowania przez Trybunał ustawodawcy w trybie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁷⁵⁷, co znalazło swoje odzwierciedlenie w wydanym dnia 11 lutego 2014 r. postanowieniu (S 1/14).

Sygnalizacja może także być efektem wyroku samego Trybunału, którego wejście w życie spowoduje powstanie luki w prawie. Jak podkreśla sam Trybunał Konstytucyjny, *instytucja sygnalizacji odgrywała w przeszłości jak i obecnie istotną rolę w porządkowaniu systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, a waga sygnalizowania będzie wzrastała w sytuacji, gdy w wyniku ostatecznego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z systemu prawnego zostanie usunięty niekonstytucyjny przepis, tworząc w ten sposób lukę prawną. Wówczas Trybunał Konstytucyjny może sygnalizować potrzebę szybkiej interwencji legislacyjnej⁷⁵⁸. Uznanie niekonstytucyjności kontrolowanego przepisu, w zakresie oznaczonym w sentencji, powoduje więc konieczność dalej idącej interwencji ustawodawczej.*

Przykładowo, w wyniku orzeczenia przez Trybunał, w dniu 9 kwietnia 1991 r. (U 9/90) niezgodności z Konstytucją zarządzenia Prezesa NBP z dnia 31 marca 1990 r. w sprawie warunków prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na kupnie i sprzedaży wartości dewizowych i na pośrednictwie w kupnie i sprzedaży tych wartości oraz maksymalnej wysokości marż pobieranych przy wykonywaniu tych czynności, w zakresie w jakim wprowadzało, dla osób ubiegających się o zezwolenie dewizowe na prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na kupnie i sprzedaży wartości dewizowych oraz na pośrednictwie w kupnie i sprzedaży tych wartości, jak również dla osób, które bezpośrednio taką działalnością będą się zajmowały, dwa ograniczenia: niekaralności za przestępstwa skarbowe, przeciwko mieniu lub za inne przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej oraz wykazania się stosownymi kwalifikacjami (przygotowaniem fachowym).

⁷⁵⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 stycznia 2014 r., sygn. akt. K 51/12.

⁷⁵⁸ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 1999 roku, op. cit.

Z uwagi na bezpieczeństwo obrotu wartościami dewizowymi oraz interes obywateli, Trybunał postanowił zasygnalizować Sejmowi, w postanowieniu z dnia 24 kwietnia 1991 r. (S 3/91), potrzebę wprowadzenia powyższych wymogów w ustawie⁷⁵⁹.

Bardzo często Trybunał Konstytucyjny nie formułuje wprost w swoim postanowieniu sygnalizacyjnym wniosku o istnieniu *luki w prawie*, jednak analiza treści sygnalizacji pozwala wyprowadzić ewidentny wniosek o stwierdzeniu braku normatywnego. Trybunał Konstytucyjny sygnalizuje wówczas, w *petitum* postanowienia lub w jego uzasadnieniu, niezbędność podjęcia stosownych działań legislacyjnych mających na celu uregulowanie:

- sytuacji prawnej najemców dawnych mieszkań zakładowych, które zostały nieodpłatnie przejęte przez spółdzielnie mieszkaniowe⁷⁶⁰,
- systemowego wspierania decyzji o podwyższaniu i zrównaniu wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn⁷⁶¹,
- szczególnej sytuacji procesowej powstającej na skutek ugody sądowej zawartej w toku rozpoznawania zarzutów od nakazu zapłaty (w przepisach o kosztach sądowych w sprawach cywilnych)⁷⁶²,
- medycznego wykorzystania marihuany⁷⁶³,
- waloryzacji wynagrodzeń pracowników sądów⁷⁶⁴,
- zwrotu kosztów przejazdu niepełnosprawnego ucznia i opiekuna do placówek oświatowych⁷⁶⁵,
- postępowania z zarodkami powstałymi z komórek rozrodczych samotnych kobiet i anonimowych dawców przed jej wejściem w życie⁷⁶⁶,
- zmiany i odwołania regulaminu wynagradzania, który został przyjęty w oparciu o wspólnie uzgodnione stanowisko organizacji związkowych albo organizacji związkowych reprezentatywnych⁷⁶⁷,

⁷⁵⁹ Zob. także postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 18 stycznia 2006 r., sygn. akt S 1/06; 25 stycznia 2006 r. sygn. akt 2/06; 30 października 2006 r., sygn. akt S 3/06; 31 stycznia 2007 r., S 1/07; 9 stycznia 2008 r., sygn. akt S 1/08.

⁷⁶⁰ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lutego 2012 r., sygn. akt S 1/12.

⁷⁶¹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2014 r., sygn. akt S 3/14.

⁷⁶² Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 lipca 2014 r., sygn. akt S 4/14.

⁷⁶³ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt S 3/15.

⁷⁶⁴ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 2015 r., sygn. akt S 4/15.

⁷⁶⁵ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 października 2017 r., sygn. akt S 1/17.

⁷⁶⁶ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 2018 r., sygn. akt S 4/18.

- nieunormowaniu wprost w ustawie stanów faktycznych korzystania z urządzeń przesyłowych usytuowanych na cudzym gruncie przed wprowadzeniem do polskiego systemu prawa służebności przesyłu⁷⁶⁸.

2.3.3. Luka a pominięcie prawodawcze

Trybunał stoi na stanowisku, że nie ma kognicji do orzekania o zaniechaniach ustawodawczych, natomiast ma kompetencję w zakresie **orzekania o pominięciach prawodawczych**, ponieważ *„o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych”*⁷⁶⁹. W przypadku pominięć występujących w obowiązujących aktach normatywnych, kompetencje kontrolne Trybunału Konstytucyjnego (możliwość dokonania oceny konstytucyjności) wyinterpretowano na podstawie szeroko rozumianego unormowania art. 188 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału, *w ramach kontrolowania konstytucyjności obowiązującego prawa, ocenie podlega zawsze pełna treść normatywna zaskarżonego przepisu, a więc także **brak pewnych elementów normatywnych**, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji. (...) Niedopuszczalne jest bowiem, by prawodawca, wprowadzając regulację w zakresie określonej kategorii spraw, pomijał zagadnienia, które są konieczne dla zapewnienia zgodności z Konstytucją*⁷⁷⁰.

Ponieważ Trybunał uznaje się kompetentny do oceny konstytucyjności prawa w wypadku pominięcia prawodawczego, możliwe jest kwestionowanie zakresu danej regulacji. *Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować*⁷⁷¹. W praktyce Trybunał najczęściej identyfikuje

⁷⁶⁷ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt S 2/18.

⁷⁶⁸ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 października 2018 r., sygn. akt S 5/18; warto zauważyć, że w treści postanowienia zaklasyfikowano sygnalizowany brak normatywny zarówno jako uchybienie w prawie, jak również lukę w prawie.

⁷⁶⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01.

⁷⁷⁰ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2007 roku, op. cit., s. 105.

⁷⁷¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 31/08.

pominięcie prawodawcze, gdy ustawodawca, wymieniając pewne kategorie adresatów norm, nie uwzględnił pewnej grupy, która z przyczyn konstytucyjnych, powinna być adresatem tych norm. Wyrok Trybunału stwierdzający niezgodność z Konstytucją przepisu ze względu na brak określonych regulacji potwierdza jedynie ciążący na ustawodawcy zwykłym obowiązek zmiany niekonstytucyjnej regulacji. Przepis ten nie traci mocy obowiązującej, nie zmienia się jego treść, nie jest on też automatycznie uzupełniany o pominięte regulacje.

Stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny pominięcia ustawodawczego może prowadzić do uznania regulacji za niekonstytucyjną, ale *w żadnym wypadku nie może prowadzić do „uzupełniania” obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania lub celowe z innych względów. Naruszałoby to zasadę podziału i równowagi władzy i w konsekwencji oznaczałoby wykroczenie przez Trybunał poza jego konstytucyjną rolę określaną mianem tzw. ustawodawcy negatywnego*⁷⁷². Możliwe jest więc, aby Trybunał nie poprzestał na stwierdzeniu niezgodności i zawarł ewentualne uwagi, zawierające wskazówki dla prawodawcy co do sposobu usunięcia zauważonego pominięcia, w sygnalizacji. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby **pominięcie prawodawcze było przedmiotem sygnalizacji sensu stricto** – przedstawionej zarówno w formie sygnalizacji punktowej, jak i postanowienia sygnalizacyjnego.

Celem przykładu, w wyroku z dnia 18 grudnia 2014 r. (K 50/13), Trybunał stwierdził niezgodność z Konstytucją ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w zakresie, w jakim wyłączała roszczenia właścicieli lub użytkowników wieczystych, których nieruchomości zostały przeznaczone na cel publiczny w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obowiązującym 31 grudnia 1994 r. – jeśli takie przeznaczenie zostało utrzymane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym pod rządem aktualnie obowiązującej ustawy⁷⁷³. **Pominięcie przez ustawodawcę tej grupy właścicieli, pozostawiając ich bez ochrony prawnej, stanowi lukę,**

⁷⁷² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09.

⁷⁷³ W wyroku z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt K 50/13, Trybunał stwierdził, że art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w zakresie, w jakim wyłącza roszczenia właścicieli lub użytkowników wieczystych, których nieruchomości zostały przeznaczone na cel publiczny w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obowiązującym 31 grudnia 1994 r., jeśli takie przeznaczenie zostało utrzymane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym pod rządem aktualnie obowiązującej ustawy, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

której konieczność usunięcia Trybunał zasygnalizował w postanowieniu z 3 lutego 2015 r. (S 1/15). Postanowił w nim przedstawić Sejmowi *uwagi dotyczące niezbędności podjęcia działań ustawodawczych, zmierzających do usunięcia luk w postępowaniu odszkodowawczym obejmującym nieruchomości, które zarówno w dniu 31 grudnia 1994 r., jak i w aktualnie obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczone są na cel publiczny. (...) Choć to do ustawodawcy należy wybór i zakres metod doprowadzenia do stanu konstytucyjności, Trybunał – korzystając z instytucji sygnalizacji – zwraca uwagę, że konieczność zmian ustawowych dotyczy ograniczonej grupy podmiotów*⁷⁷⁴.

Możliwe jest także, że z uwagi na związanie zakresem zaskarżenia w przypadku hierarchicznej kontroli norm, Trybunał nie będzie mógł orzec niekonstytucyjności stwierdzonego w trakcie rozpoznawania sprawy pominięcia prawodawczego. W takiej sytuacji również może skorzystać z sygnalizacji. Umarzając postępowanie, z braku możliwości orzekania, bądź nawet wydając wyrok stwierdzający zgodność lub niezgodność z Konstytucją przepisów objętych wnioskiem, pytaniem prawnym lub skargą konstytucyjną, Trybunał wskazuje uchybienia czy luki w uzasadnieniu swojego orzeczenia lub decyduje się na wydanie postanowienia sygnalizacyjnego.

Przykładowo, w wyroku z 21 stycznia 2014 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności z Konstytucją przepisów, które wyłączają możliwość wykonywania przez jedno z rodziców małoletniego – działającego w charakterze przedstawiciela ustawowego – praw tego małoletniego jako pokrzywdzonego w postępowaniu karnym prowadzonym przeciwko drugiemu z jego rodziców i wprowadzają obowiązek ustanowienia w tym celu kuratora. W postanowieniu z dnia 11 lutego 2014 r. (S 2/14), podniósł jednak, że w przypadku postępowań karnych, w których osoby małoletnie, pokrzywdzone w wyniku przestępstwa jednego z rodziców lub obojga z rodziców, reprezentowane są przez kuratora ustanowionego przez sąd opiekuńczy, obowiązujące **przepisy nie nakładają na sąd obowiązku wyznaczania w takich sprawach na kuratorów osób legitymujących się odpowiednim przeszkoleniem.** *W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, niepodjęcie działań legislacyjnych zmierzających do usunięcia opisywanych luk stwarza zagrożenie nienależytej reprezentacji małoletnich przez*

⁷⁷⁴ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lutego 2015 r., sygn. akt S 1/15.

*ustanawianych dla nich kuratorów i może prowadzić do ukształtowania się stałej, powtarzalnej i powszechnej praktyki godzącej w prawa dzieci w postępowaniu sądowym*⁷⁷⁵.

2.4. Uchybienie w prawie

Termin ***uchybiecie w prawie*** nie ma definicji legalnej. W powszechnym rozumieniu, *uchybiecie w czymś*, zwłaszcza w czyjejś pracy lub w jej wynikach, to zaniedbanie w niej czegoś lub zrobienie czegoś niezgodnie z regułami. Jeśli ktoś popełnił *uchybiecie wobec kogoś*, to nie przestrzegając pewnych norm, zachował się wobec niego tak, że go uraził, zaś *uchybiecie normom, obyczajom* itp. to postąpienie niezgodnie z nimi⁷⁷⁶. Pojęcie *uchybiecia* stanowi przede wszystkim formę rzeczownikową od czasownika *uchybiać (uchybić)*, czyli *postępować niezgodnie z czymś, wbrew czemuś, naruszać (przepisy, normy, zwyczaje, nakazy itp.)* lub *obrażać kogoś, czyjaś godność, poniżać kogoś*. M. Bańko podaje trzy znaczenia tego terminu: 1) jeśli jakaś osoba lub np. warunki panujące gdzieś uchybiły jakimś normom lub przepisom, to naruszyły je, 2) jeśli ktoś uchybił jakiejś osobie, to zachował się wobec niej tak, że poczuła się urażona, 3) jeśli jakaś osoba lub jej zachowanie uchybiły czemuś, np. czyjejś godności, czyjemuś wiekowi lub stanowisku, to były dla tego niestosowne⁷⁷⁷.

Warto także wspomnieć o dawnym znaczeniu *uchybiać – nie trafić w coś albo gdzieś, chybić, zboczyć, zbłądzić; nie wziąć w czym udziału, opuścić, pominąć coś*⁷⁷⁸, skąd wywodzi się dzisiejsza fraza *uchybić terminu – nie zrobić czegoś w oznaczonym czasie, terminie, nie dotrzymać terminu, spóźnić się*). Terminem *uchybiecie terminu* posługuje się język prawny w odniesieniu do instytucji przywrócenia terminu w postępowaniu administracyjnym, administracyjnosądowym i cywilnym⁷⁷⁹. Uchybiecie będzie także oznaczać **odstępstwo** od czegoś, **usterkę, nieścisłość, wadę, błąd**. W innym znaczeniu to postępek wykraczający przeciw jakimś normom postępowania, czyn niewłaściwy; wykroczenie, win; obraza,

⁷⁷⁵ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. akt S 2/14.

⁷⁷⁶ Inny słownik języka polskiego PWN, M. Bańko, op. cit., s. 884.

⁷⁷⁷ Tamże.

⁷⁷⁸ Wielki Słownik Poprawnej Polszczyzny PWN, A. Markowski, op. cit., s. 1220; Wielki Słownik Języka Polskiego PWN, op. cit., s. 533; Słownik Języka Polskiego, W. Doroszewski, op. cit., s. 439-440.

⁷⁷⁹ Por. art. 58 § 1 i 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, art. 169 § 1 i 4 Kodeksu postępowania cywilnego oraz art. 86 § 2 i art. 87 § 1-2 i 5 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

ubliżenie komuś⁷⁸⁰. Słownik języka polskiego pod redakcją W. Doroszewskiego podaje także znaczenie terminu *uchybie* w języku prawniczym, jako *wadliwe zastosowanie przepisu prawa*⁷⁸¹.

Sam Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z 27 października 2004 r. (SK 1/04) stwierdził, że przedmiotem sygnalizacji może być nie tylko luka w prawie, ale wszelkie **niedostatki i uchybie** legislacji i praktyki, które ujawniają się na tle orzekania. Pojęcie uchybie

w prawie będzie zatem dotyczyć różnych zdefiniowanych w doktrynie i orzecznictwie rodzajów niezgodności, nieprawidłowości w systemie prawnym, których nie można uznać za rzeczywistą, konstrukcyjną lukę w prawie. W opinii przedstawicieli doktryny, użycie przez ustawodawcę pojęcia nieostrego było celowym zabiegiem ustawodawcy, ponieważ umożliwia sygnalizowanie wszelkiego rodzaju nieprawidłowości w szeroko rozumianym systemie prawa⁷⁸².

*Za pomocą tego narzędzia będą więc tu sygnalizowane **sprzeczności** norm prawnych, inne postacie luk prawnych, rozwiązania prawne, które mogą rodzić wątpliwości interpretacyjne, a nawet zwykłe błędy o charakterze legislacyjnym, np. literówki czy niewłaściwy zapis części wspólnej wyliczenia, ponieważ ich występowanie może stwarzać poważne problemy w procesie stosowania prawa, a nawet błędy gramatyczne*⁷⁸³. Uchybie

może więc dotyczyć wszelkich sprzeczności, zarówno poziomych w aktach o tej samej mocy prawnej, polegające na wzajemnej sprzeczności dwóch przepisów prawnych o tej samej randze, których zakresy regulacji na siebie nachodzą, jak i hierarchicznych, występujących w każdym akcie normatywnym, bez względu na jego wewnętrzny lub powszechnie obowiązujący charakter i organ, który ten akt wydał. Błąd może dotyczyć chociażby niewłaściwego adresu publikacyjnego, numeracji przepisów, czy odesłania w akcie prawnym. Prócz propozycji zmian w akcie prawa obowiązującego, Trybunał może wskazywać

⁷⁸⁰ Wielki Słownik Języka Polskiego PWN, op. cit., s. 533; Słownik Języka Polskiego, W. Doroszewski, op. cit., s. 440; Słownik języka polskiego PWN, W. Doroszewski, op. cit.

⁷⁸¹ Słownik Języka Polskiego, W. Doroszewski, op. cit., s. 440.

⁷⁸² Tamże.

⁷⁸³ P. Kuczma, Konstytucjonalizacja funkcji sygnalizacyjnej..., op. cit., s. 244.

celowość podjęcia działań ustawodawczych i uchwalenia nowego aktu normatywnego – jeśli umożliwi to usunięcie dostrzeżonego uchybienia w systemie prawa⁷⁸⁴.

W dotychczasowej praktyce orzeczniczej, Trybunał Konstytucyjny sygnalizował szereg różnorodnych uchybień w prawie, polegających m.in. na:

- niespójności między przepisami ustawy, a przepisami Konstytucji⁷⁸⁵,
- niespójności między przepisami ustawy, a ratyfikowaną umową międzynarodową⁷⁸⁶,
- niespójności poziome między przepisami ustaw, zwłaszcza z kodeksami⁷⁸⁷,
- niespójności między przepisami tej samej ustawy⁷⁸⁸,
- niesymetryczności i nieadekwatności instrumentów prawnych unormowanych w ustawie, wprowadzających nieuzasadnione zróżnicowanie⁷⁸⁹,
- przestarzałej, niespójnej ustawie, wymagającej pilnie zastąpienia nową⁷⁹⁰,
- niewykorzystaniu obowiązku wydania aktów wykonawczych wynikającego z ustawy⁷⁹¹,
- niepełnym wykonaniu upoważnienia ustawowego, i przekazaniu swojego uprawnienia (tzw. subdelegacji)⁷⁹²,

⁷⁸⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt S 2/10; por. P. Kuczma, Konstytucjonalizacja funkcji sygnalizacyjnej..., op. cit., s. 245-246.

⁷⁸⁵ Postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 18 stycznia 1993 r., sygn. akt S 1/89; 8 lutego 1989 r., sygn. akt S 2/89; 12 kwietnia 1989 r., sygn. akt S 6/89; 13 lutego 1990 r., sygn. akt S 2/91; 24 kwietnia 1991 r., sygn. akt S 4/91; 13 czerwca 1994 r., sygn. akt S 1/94; 2 marca 2004 r., sygn. akt S 1/04; 29 czerwca 2005 r., sygn. akt S 1/05; 18 stycznia 2006 r., sygn. akt 1/06; 25 stycznia 2006 r. sygn. akt 2/06; 30 października 2006 r., sygn. akt S 3/06; 31 stycznia 2007 r., sygn. akt S 1/07; 7 lutego 2007 r., sygn. akt S 2/07; 28 października 2008 r., sygn. akt 4/08; 22 kwietnia 2009 r., sygn. akt S 1/09; 15 listopada 2010 r., sygn. akt S 4/10; 18 lutego 2015 r., sygn. akt S 2/15; 17 marca 2015 r., sygn. akt S 3/15; 15 lipca 2015 r., sygn. akt S 5/15; 11 grudnia 2018 r., sygn. akt S 7/18.

⁷⁸⁶ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 2009 r., sygn. akt S 6/09.

⁷⁸⁷ Postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 1990 r., sygn. akt S 1/90; 11 września 1990 r., sygn. akt S 2/90; 25 września 1991, sygn. akt S 6/91; 13 czerwca 1994 r., sygn. akt S 1/94; 21 czerwca 2000 r., sygn. akt 1/00; 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt S 2/01; 29 czerwca 2005 r., sygn. akt S 1/05; 18 stycznia 2006 r., sygn. akt 1/06; 25 stycznia 2006 r. sygn. akt 2/06; 4 października 2007 r., sygn. akt S 4/07; 4 marca 2008 r., sygn. akt S 2/08; 5 maja 2009 r., S 2/09; 18 lutego 2015 r., sygn. akt S 2/15; 17 marca 2015r., sygn. akt S 3/15; 28 kwietnia 2015 r., sygn. akt S 4/15.

⁷⁸⁸ Postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 czerwca 2010 r., sygn. akt 1/10; 15 listopada 2010 r., sygn. akt S 4/10.

⁷⁸⁹ Postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r., sygn. akt 1/06; 11 grudnia 2018 r., sygn. akt S 7/18.

⁷⁹⁰ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lutego 1990 r., sygn. akt S 2/91.

⁷⁹¹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 1993 r., sygn. akt S 1/89.

⁷⁹² Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 marca 1989 r., sygn. akt S 4/89.

- nieutrzymaniu w mocy dotychczasowych aktów wykonawczych do ustawy po jej nowelizacji⁷⁹³,
- umieszczaniu materii zastrzeżonej dla regulacji ustawowej w rozporządzeniu⁷⁹⁴,
- unormowaniu w instrukcji służbowej praw i obowiązków stron, które podlegają wyłącznie regulacji ustawowej⁷⁹⁵,
- omyłki w numeracji artykułów⁷⁹⁶,
- wydaniu przepisu zarządzenia ministra bez podstawy prawnej, z naruszeniem przepisów ustaw i rozporządzeń, i w konsekwencji Konstytucji⁷⁹⁷,
- wydaniu przez rozporządzenia ze znacznym opóźnieniem w stosunku do daty wejścia w życie ustawy⁷⁹⁸,
- wyjściu przez przepisy rozporządzenia poza ramy upoważnienia ustawowego⁷⁹⁹,
- nieunormowaniu w ustawie organu⁸⁰⁰, którego kompetencje wynikają z postanowień aktów o randze ustawy,
- niejednoznacznym, nieczytelnym zredagowaniu przepisu ustawy, powodującym wątpliwości związane z odczytaniem sensu znaczeniowego⁸⁰¹,
- niejasnym ukształtowaniu i niedookreśleniu obowiązków gminy w przepisach ustawowych⁸⁰²,
- słabości obowiązujących przepisów, wskazujące na potrzebę poszukiwania bardziej skutecznych mechanizmów (sposobów, metod, systemów, modeli), które zabezpieczałyby interesy podmiotów⁸⁰³,

⁷⁹³ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 1989 r., sygn. akt S 3/89.

⁷⁹⁴ Postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 22 listopada 1989 r., sygn. akt S 7/89; 30 listopada 2010 r., sygn. akt S 5/10.

⁷⁹⁵ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 kwietnia 1989 r., sygn. akt S 5/89.

⁷⁹⁶ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 września 1990 r., sygn. akt S 2/90.

⁷⁹⁷ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 1991 r., sygn. akt S 5/91.

⁷⁹⁸ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 stycznia 1993 r., sygn. akt S 1/93.

⁷⁹⁹ Postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 7 listopada 2007 r., sygn. akt S 5/07; 22 kwietnia 2009 r., sygn. akt S 1/09.

⁸⁰⁰ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1997 r., sygn. akt S 1/97.

⁸⁰¹ Postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 22 listopada 1989 r., sygn. akt S 7/89; 28 lutego 2007 r., sygn. akt S 3/07; 7 listopada 2007 r., S 6/07; 15 lipca 2015 r., sygn. akt S 5/15; 24 stycznia 2018 r., sygn. akt S 1/18.

⁸⁰² Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2008 r., sygn. akt S 2/08.

⁸⁰³ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2009 r., sygn. akt S 3/09; 4 października 2011 r., sygn. akt S 1/11; 26 lutego 2013 r., sygn. akt S 1/13.

- zawarcie w rozporządzeniu postanowień o charakterze indywidualnym i konkretnym, wyłączając je spod kontroli konstytucyjności i legalności⁸⁰⁴,
- niedostosowaniu rozporządzenia do aktualnie stosowanych reguł składniowych języka polskiego⁸⁰⁵.

Trybunał Konstytucyjny niezwykle często sygnalizuje wszelkie **niespójności hierarchiczne**. Często nie mógł orzec ich niekonstytucyjności, z uwagi na przedstawiony we wniosku, skardze lub pytaniu, **zakres zaskarżenia**. Za przykład może posłużyć sygnalizacja wydana w następstwie wyroku z dnia 30 września 2008 r. (K 44/07), w którym Trybunał stwierdził, że przepis art. 122a ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze, w zakresie w jakim dopuszcza zniszczenie cywilnego statku powietrznego, na którego pokładzie znajdują się osoby niebędące agresorami, nie da się pogodzić z konstytucyjnymi gwarancjami ochrony życia i godności ludzkiej. W postanowieniu z dnia 28 października 2008 r. (S 4/08) zwrócił uwagę Sejmowi, że przepis art. 18b ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej – choć nie został objęty zakresem wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i nie stanowił przedmiotu kontroli Trybunału – stanowi również samodzielną podstawę podjęcia przez Dowódcę Operacyjnego Sił Zbrojnych lub Ministra Obrony Narodowej decyzji o zniszczeniu obcego cywilnego statku powietrznego z załogą i pasażerami na pokładzie. *Od strony merytorycznej zachowują zatem aktualność zastrzeżenia podniesione przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. K 44/07 w odniesieniu do wystawiającego normę o podobnej treści przepisu art. 122a pr. lot. W tym stanie rzeczy względ na spójność systemu prawnego uzasadnia ingerencję ustawodawcy i dostosowanie treści art. 18b u. ochr. gr. do stanu prawnego ukształtowanego wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 30 września 2008 r.*⁸⁰⁶

Świetnym przykładem jest także postanowienie z dnia 22 kwietnia 2009 r. (S 1/09), wydane po wyroku z dnia 7 kwietnia 2009 r. (P 53/08), stwierdzającym niezgodność rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2006 r. w sprawie umundurowania funkcjonariuszy celnych z ustawą z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej i Konstytucją RP. *Trybunał Konstytucyjny rozpoznając sprawę był związany granicami pytań prawnych, na*

⁸⁰⁴ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 2009 r., sygn. akt S 6/09.

⁸⁰⁵ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 2011 r., sygn. akt S 1/11.

⁸⁰⁶ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2008 r., sygn. akt S 4/08.

podstawie których wszczęto postępowanie. Nie orzekał więc o zgodności art. 40 ust. 3 ustawy o Służbie Celnej z art. 92 ust. 1 Konstytucji. (...) Analizując treść art. 40 ust. 3 ustawy o Służbie Celnej Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepis ten nie spełnia warunków wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a mianowicie nie zawiera dostatecznie określonych wytycznych. Sytuacja taka grozi niebezpieczeństwem, że mimo usunięcia z obrotu prawnego niekonstytucyjnej normy zawartej w zaskarżonym przepisie rozporządzenia wydanie kolejnego aktu – w zamierzeniu wykonawczego – na podstawie identyczne ujętego upoważnienia ustawowego będzie także obciążone wadliwością konstytucyjną. Co więcej, w wyroku o sygn. akt P 53/08, Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności § 12 rozporządzenia Ministra Finansów z 20 kwietnia 2006 r. Jednakże identyczna norma – formalnie nieobjęta zakresem kontroli – znajduje się w § 14 tego rozporządzenia. Przepis ten materialnie ma treść tożsamą z uznanym przez Trybunał za niekonstytucyjny § 12. (...) Dokonywanie zmian w stanie prawnym na skutek orzeczenia Trybunału powinno wziąć pod uwagę fakt istnienia także § 14 rozporządzenia⁸⁰⁷.

3. Postanowienia sygnalizacyjne

Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, której art. 35 ust. 1 stanowi podstawę prawną wystąpienia przez Trybunał Konstytucyjny z sygnalizacją *sensu stricto*, nie przesądza formy, w jakiej Trybunał przedstawia prawodawcy swoje uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie⁸⁰⁸, w wyniku realizacji normy z art. 35 ust. 1. W praktyce Trybunał stosuje w tym zakresie różne środki działania⁸⁰⁹ i w celu zasygnalizowania istnienia uchybień i luk w prawie, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej może zamieścić odpowiednie uwagi **w uzasadnieniu swojego orzeczenia wydanego w sprawie głównej (forma zwykła sygnalizacji *sensu stricto*), bądź zwrócić się do właściwego organu z postanowieniem sygnalizacyjnym (forma kwalifikowana sygnalizacji *sensu stricto*).**

⁸⁰⁷ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 kwietnia 2009 r., sygn. akt S 1/09.

⁸⁰⁸ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2005 roku, op. cit., s. 53.

⁸⁰⁹ Tamże.

Jak zaznacza sam Trybunał Konstytucyjny, tzw. postanowienia sygnalizacyjne to **kwalfikowana i formalnie wyodrębniona postać sygnalizowania** właściwym organom państwa (najczęściej Sejmowi) uwag o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie⁸¹⁰. Podkreślić należy, że formy postanowienia nigdy nie przewidywała norma rangi ustawowej, lecz przepis regulaminowy. Zasygnalizowanie ustawodawcy konieczności zmian w postanowieniu stanowić będzie sygnalizację zarówno w sensie materialnym, jak i formalnym – w postaci samodzielnego orzeczenia. Przyjmując nomenklaturę Pawła Kuczmy, będą to **sygnalizacje podstawowe**, które są wydawane **w postaci oddzielnego aktu stosowania prawa** przez TK, o silnym ostrzu znaczeniowym z uwagi na ich zindywidualizowany charakter, pojawiające się obok innych orzeczeń TK⁸¹¹.

Sam TK zauważył, że *postanowienia sygnalizacyjne, stanowiące kwalifikowaną formę zwracania uwagi na luki i uchybienia w systemie prawa, Trybunał wydaje rzadko (...), rezerwując tę formę sygnalizacji dla spraw wymagających, w ocenie Trybunału, szybkiej reakcji prawodawcy*⁸¹². Można przypuszczać, że skoro Trybunał uznaje **konieczność szybkiej interwencji prawodawczej** jako przesłankę wydania postanowienia sygnalizacyjnego, a nie zamieszczenia odpowiednich uwag w treści orzeczenia wydanego w sprawie głównej, to sam traktuje taką formę sygnalizacji jako mającą **większą szansę powodzenia na realizację**. Skierowane do konkretnego adresata postanowienie sygnalizacyjne może być postrzegane jako środek o większej sile oddziaływania, choć od strony formalnej zakres związania adresata sygnalizacją – zarówno co do obowiązku ustosunkowania się do sygnalizacji, jak również co do realizacji zaleconych w niej działań – jest taki sam, jak w przypadku sygnalizacji częściowej.

Można też przypuszczać, że sądy mogą zwracać się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniami prawnymi, w nadziei na wydanie sygnalizacji, która wzmocniona jego autorytetem, będzie miała **większą siłę oddziaływania**. Jak zauważa prof. Łętowska, *sądy o różne wątpliwe sprawy powinny pytać Trybunał Konstytucyjny, a Trybunał Konstytucyjny nie powinien się dziwić, dlaczego o to pytają, lecz spróbować zrozumieć na czym polega*

⁸¹⁰ Tamże.

⁸¹¹ P. Kuczma, Konstytucjonalizacja funkcji sygnalizacyjnej..., op. cit., s. 247.

⁸¹² Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2005 roku, op. cit., s. 62.

*problem. Może chodzić właśnie o to, żeby zrobić sygnalizację, która jeśli pochodzi od Trybunału jest poważniej traktowana, niż kiedy robi ją zwykły sąd*⁸¹³.

Formę postanowienia przewidywał już regulamin z 1997 r. (§ 41), jednak na gruncie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 r., wystąpienie z sygnalizacją przybierało formę uchwały, podejmowanej przez skład orzekający lub przez Trybunał obradujący w pełnym składzie, której treścią było wskazanie luk i innych braków w istniejących unormowaniach prawnych⁸¹⁴. Dopiero uchwała pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 1987 r. w sprawie wykładni przepisów dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny, postępowania sygnalizacyjnego i zdania odrębnego oraz zmiany uchwały pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego w części dotyczącej regulaminu czynności wprowadziła formę postanowienia sygnalizacyjnego o przedstawieniu uwag Trybunału Konstytucyjnego właściwym organom stanowiącym prawo o stwierdzonych uchybieniach lub lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego PRL (§ 4).

Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wymaga wydania postanowienia w sprawach rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, rozstrzygania o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz powierzenia Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, oraz innych, w których ustawa tak stanowi lub niewymagających wydania wyroku (art. 103 ust. 2). Ponieważ forma postanowienia dla sygnalizowania istnienia uchybień i luk w prawie nie wynika z normy rangi ustawowej, możliwość wydania postanowienia sygnalizacyjnego należy wyprowadzić z art. 103 ust. 2 pkt 3 ustawy z 30 listopada 2016 r., jako **rozstrzygnięcie Trybunału w sprawie niewymagającej wydania wyroku**.

Odnosząc się do ustawowego podziału na postanowienia kończące i niekończące postępowania w sprawie, to postanowienie sygnalizacyjne należy bezwzględnie zakwalifikować jako **postanowienie niekończące postępowania w sprawie**, w którym

⁸¹³ Tak: prof. Ewa Łętowska w rozmowie z Krzysztofem Sobczakiem [w:] Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później, Warszawa 2012, s. 120.

⁸¹⁴ L. Garlicki, J. Trzeciński, Trybunał Konstytucyjny..., op. cit., s. 51-52.

Trybunał nie orzeka o całości postępowania. Jest orzeczeniem dodatkowym względem rozstrzygnięcia kończącego sprawę (wyroku czy postanowienia o umorzeniu postępowania w sprawie). Postanowienie sygnalizacyjne jest natomiast **immanentnie związane z toczącym się postępowaniem** przez TK w sprawie z wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej⁸¹⁵. Na potrzeby sygnalizacji nie prowadzi się bowiem odrębnego postępowania. Jako takie ma **charakter wypadkowy**, wydawane jest **w związku okolicznościami, które ujawniły się w toku postępowania**, jak np. postanowienie o wyłączeniu sędziego z udziału w rozpoznawaniu sprawy (art. 41 ust. 3 ustawy).

Znamienita większość postanowień niekończących postępowania, których możliwość wydawania przewiduje ustawa z 30 listopada 2016 r., ma charakter *stricte* proceduralny i nie odnosi się do istoty sprawy, jak np. postanowienie o odroczeniu rozprawy (art. 99 ust. 2 ustawy), czy o zleceniu Prokuratorowi Generalnemu przeprowadzenia dochodzenia, bądź wykonania określonych czynności w wyznaczonym terminie (art. 88 ust. 1 ustawy). Niemniej jednak, z ustawy nie wynika, by postanowienie niekończące postępowania w sprawie nie mogło mieć charakteru merytorycznego. Taki charakter ma np. wydawane na podstawie art. 110 ust. 1 ustawy postanowienie rozstrzygające wątpliwości co do treści wydanego orzeczenia. Także **postanowienie sygnalizacyjne ma merytoryczny charakter**, choć w przeciwieństwie do wskazanego wyżej rozstrzygnięcia wątpliwości co do treści orzeczenia, możliwość jego wydania nie jest uzależniona od wniosku uczestnika postępowania, lecz **jest wydawane przez Trybunał z urzędu**. Sygnalizacja dotyczy problemów merytorycznych, powiązanych treściowo, tematycznie z przedmiotem sprawy głównej, a nie kwestii formalnych – jak w przypadku postanowienia o sprostowaniu niedokładności, błędów pisarskich lub rachunkowych albo innych oczywistych omyłek (art. 109 ust. 1 ustawy).

Mimo wypadkowego charakteru postanowień niekończących postępowania w sprawie, ustawa nie limituje możliwości ich wydawania do czasu zakończenia postępowania rozstrzygnięciem co do istoty sprawy, np. wyrokiem czy postanowieniem o umorzeniu postępowania. Tak jak postanowienie o zwrocie kosztów postępowania przed Trybunałem (art. 54 ustawy), postanowienie sygnalizacyjne może być wydane na dowolnym etapie postępowania, zainicjowanego skargą, wnioskiem lub pytaniem prawnym – zarówno

⁸¹⁵ Wyjątek stanowi postanowienie sygnalizacyjne z dnia 25 września 1991 r., sygn. akt S 6/91, wydane na gruncie ustawy z 1985 r., bez związku z żadną prowadzoną przez Trybunał sprawą główną.

na etapie wstępnej kontroli, jak i w trakcie właściwego rozpoznania sprawy. Przykładowo, postanowienie o sygn. akt Ts 153/04/S z dnia 19 maja 2005 r., sygnalizującego potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie określenia w ustawie lustracyjnej organu właściwego oraz trybu postępowania z wnioskiem o wyłączenie Rzecznika Interesu Publicznego, zostało wydane w ramach wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej, której nie nadano dalszego biegu. Postanowienie sygnalizacyjne może także zostać wydane, co zresztą najczęściej ma miejsce w praktyce, po wydaniu wyroku lub umorzeniu sprawy.

Ustawa z 30 listopada 2016 r. wymaga uzasadnienia jedynie wobec postanowień kończących postępowanie (art. 104 ust. 1 zdanie drugie ustawy), jednak nic nie stoi na przeszkodzie, aby Trybunał nie uzasadniał postanowień niekończących postępowania, w tym postanowień sygnalizacyjnych, tak jak ma to miejsce w przypadku postanowień o nadaniu dalszego biegu wnioskowi albo skardze konstytucyjnej (art. 61 ust. 8). W praktyce **wszystkie postanowienia sygnalizacyjne**, zarówno wydawane jeszcze na podstawie ustawy z 1985 r., jak i później, na gruncie obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r., **zawierają uzasadnienie**.

Art. 104 ust. 2 ustawy umożliwia natomiast **uchylenie lub zmianę** postanowienia niekończącego postępowania, wskutek zmiany okoliczności. W praktyce ma miejsce wobec postanowień tymczasowych o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania orzeczenia (art. 79 ust. 1 ustawy) czy postanowień o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych, a w szczególności o zawieszeniu czynności egzekucyjnych (art. 86 ust. 2 ustawy). Od strony formalnej, nie ma przeszkód by, na podstawie art. 104 ust. 2 ustawy, Trybunał mógł **zmienić czy uchylić wydane przez siebie postanowienie sygnalizacyjne**, choć nie miało to nigdy miejsca w praktyce. Hipotetycznie można sobie jednak wyobrazić sytuację, w której w wyniku przedstawionego przez adresata sygnalizacji stanowiska Trybunał Konstytucyjny uznaje, że zasygnalizowaną lukę w prawie da się usunąć w drodze wykładni prawa lub zastosowania odpowiednich reguł kolizyjnych, bądź argumentacja adresata sygnalizacji przekonała Trybunał, że sygnalizowane uchybienie nie ma charakteru kwalifikowanego, tzn. jego usunięcie nie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego RP.

Indywidualny, konkretny charakter wystąpienia z sygnalizacją w formie postanowienia sygnalizacyjnego oraz przyznana Prezesowi Trybunału, już na gruncie ustawy z 2015 r. i w kolejnych regulacjach ustawowych, kompetencja do zwrócenia się do adresata sygnalizacji o poinformowanie Trybunału o stanowisku w sprawie będącej przedmiotem

sygnalizacji, wzmacnia tezę o powinności odniesienia się adresata do zawartych w postanowieniu zaleceń. Przeniesienie powyższych treści na poziom ustawy z jednej strony wzmacnia pozycję Trybunału i znaczenie jego sygnalizacji, z drugiej zaś, wymusza na powiadomionym organie jej rozpatrzenie⁸¹⁶. Na gruncie ustaw o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 r. i 1997 r. brak było podstawy prawnej do związania adresata treścią sygnalizacji, przepisy regulaminowe nie mogły bowiem wiązać podmiotów zewnętrznych. Dlatego też podejmowane na podstawie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 r. uchwały sygnalizacyjne, a następnie wydawane na podstawie uchwały z 1987 r., i wreszcie na gruncie ustawy z 1997 r. postanowienia sygnalizacyjne, pozbawione były *jakiegokolwiek mocy wiążącej*, więc *adresat sygnalizacji nie miał nawet prawnego obowiązku udzielenia odpowiedzi*⁸¹⁷.

Uregulowanie procedury wydawania postanowień sygnalizujących luki i uchybienia w systemie prawa znajduje swoje rozwinięcie, jak była mowa wyżej, w przepisach regulaminowych Trybunału Konstytucyjnego. Po wejściu w życie nowej ustawy z 30 listopada 2016 r., która recypowała niektóre treści regulaminowe, nastąpiła potrzeba uchwalenia nowej regulacji wewnętrznej. W aktualnym stanie prawnym, uzupełnieniem ustawowej procedury postępowania z sygnalizacjami *sensu stricto* jest regulacja działu VII aktualnie obowiązującego regulaminu Trybunału Konstytucyjnego z 2017 r., zatytułowanego *Sygnalizowanie uchybień i luk w prawie*.

Zgodnie z § 64 ust. 1 regulaminu z 2017 r., *jeżeli skład orzekający podczas rozpoznawania wniosku, pytania prawnego lub skargi, bez względu na etap postępowania w Trybunale, stwierdzi istnienie uchybienia lub luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, wydaje postanowienie sygnalizacyjne*. Norma ta wskazuje postanowienie – akt prawny o charakterze indywidualnym i konkretnym – jako formę, za pomocą której sąd konstytucyjny realizować może ustawową kompetencję do przedstawienia właściwym organom prawodawczym uwag o stwierdzonych uchybieniach lub lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego (art. 35 ust. 1 ustawy z 30 listopada 2016 r.).

⁸¹⁶ L. Garlicki, J. Trzciński, Trybunał Konstytucyjny..., op. cit., s. 51-52.

⁸¹⁷ Tamże oraz Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym..., op. cit., s. 56.

Aktualnie obowiązujący regulamin wewnętrzny warunkuje ponadto wydanie postanowienia sygnalizacyjnego od stwierdzenia istnienia uchybienia lub luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej przez **skład orzekający podczas rozpoznawania wniosku, pytania prawnego lub skargi**. W konsekwencji, stwierdzenie uchybień i luk w prawie w drodze postanowienia sygnalizacyjnego może nastąpić jedynie w toku działalności orzeczniczej Trybunału, przy okazji rozpatrywania sprawy z wniosku, pytania prawnego czy skargi konstytucyjnej. Trybunał nie ma możliwości działania w oderwaniu od rozpatrywanej sprawy. Proces stwierdzania uchybień i luk w prawie odbywa się więc w toku prowadzenia głównej działalności Trybunału – hierarchicznej kontroli norm.

W praktyce, podmiot występujący z wnioskiem, skargą, czy pytaniem prawnym, może świadomie zainicjować postępowanie przed Trybunałem, wiedząc że z przyczyn formalnych nie ma możliwości rozstrzygnięcia sprawy wyrokiem, licząc właśnie na wydanie postanowienia sygnalizacyjnego. Tak stało się w sprawie o sygn. akt U 1/91, w której Rzecznik Praw Obywatelskich, nie mając na gruncie ówczesnego brzmienia ustawy o TK z 1985 r. legitymacji do występowania do Trybunału w sprawach dotyczących obronności i bezpieczeństwa państwa, złożył wniosek zawierający obszerną argumentację przemawiającą za stwierdzeniem niezgodności zarządzenia Ministra Obrony Narodowej Nr 5/MON z dnia 5 lutego 1991 r. w sprawie postępowania z poborowymi uznanymi za jedynych żywicieli rodzin z Konstytucją i Kodeksem postępowania administracyjnego. W efekcie, Trybunał wydał aż dwa postanowienia sygnalizacyjne. Pierwsze, skierowane do Sejmu, uzasadniało konieczność uchylenia przepisu ustawy z 1985 r., który uniemożliwiał podmiotom uprawnionym do wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym do inicjowania go w każdym przypadku dostrzeżonej niekonstytucyjności lub nielegalności ustanowionych norm prawnych⁸¹⁸. Drugą sygnalizację zaadresowano natomiast do Rady Ministrów, jako władnej do uchylenia zarządzenia ministra, uznanego przez Trybunał za nielegalne i niekonstytucyjne⁸¹⁹.

Z normy zawartej w § 64 ust. 1 regulaminu z 2017 r. wynika także **umocowanie składu orzekającego w sprawie do wydania postanowienia sygnalizacyjnego**. Jedynie skład

⁸¹⁸ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 1991, sygn. akt S 4/91.

⁸¹⁹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 1991, sygn. akt S 5/91.

sędziowski, rozpoznający konkretny wniosek, pytanie prawne lub skargę konstytucyjną może stwierdzić istnienie uchybienia lub luki w prawie, i uznać je za na tyle istotne, że ich usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, i w takim przypadku – wydać postanowienie sygnalizacyjne. Postanowienia sygnalizacyjne Trybunał wydaje więc jedynie z własnej inicjatywy, zaś *podmioty inicjujące postępowanie przed Trybunałem nie mają kompetencji do wnoszenia o wydanie przez Trybunał takiego postanowienia*⁸²⁰.

Warto na marginesie zauważyć, że powinność wydania przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia sygnalizacyjnego może być wręcz **przedmiotem zdania odrębnego** do wyroku w sprawie głównej. Przykładem jest zdanie odrębne sędziego Zbigniewa Cieślaka zgłoszone do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2013 r. (K 25/10)⁸²¹, dotyczącego udziału jednostek samorządu terytorialnego w tzw. postępowaniach regulacyjnych, w sprawach o zwrot majątku osobom kościelnym oraz gminom żydowskim. Sędzia Cieślak stwierdził, że na tle sprawy o sygn. K 25/10 ujawniły się uchybienia w prawie polegające na naruszeniu zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1 Konstytucji RP), związane z likwidacją Komisji Majątkowej rozpatrującej sprawy regulacyjne Kościoła katolickiego i kontynuowaniem funkcjonowania Międzykościelnej Komisji Regulacyjnej, Komisji Regulacyjnej do Spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Komisji Regulacyjnej oraz Komisji Regulacyjnej do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich. Trybunał Konstytucyjny, ze względu na związanie granicami wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, nie mógł stwierdzić niekonstytucyjności odpowiednich unormowań ustawowych – wobec czego był obowiązany do skorzystania z instrumentu sygnalizacyjnego wskazanego w ówczesnym art. 4 ust. 2 ustawy z 1997 r. Wydanie postanowienia sygnalizacyjnego było uzasadnione potrzebą podjęcia prac

⁸²⁰ Tego typu wnioski Trybunał pozostawia bez rozpoznania, por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015 r., sygn. akt K 39/13; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku, op. cit., s. 21.

⁸²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt K 25/10; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2013 roku, op. cit., s. 166.

legislacyjnych zmierzających do zapewnienia zgodności stanu prawnego z zasadą równouprawnienia wynikającą z art. 25 ust. 1 Konstytucji RP⁸²².

Co więcej, **zdanie odrębne może być złożone do samego postanowienia** sygnalizacyjnego. Tak stało się w przypadku postanowienia z dnia 15 lipca 2010 r., S 2/10, w którym Trybunał sygnalizował sejmowi potrzebę stopniowego zrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, rozważenia możliwości wydłużenia czasu aktywności zawodowej oraz podwyższenia wieku emerytalnego. Zdanie odrębne złożył sędzia Marek Kotlinowski, w którego opinii, istniejąca regulacja zasad systemu emerytalnego, w tym kryteriów przejścia na emeryturę, jako wyraźnie przekazana przez Konstytucję do uregulowania w przepisach ustawowych, zależy od swobodnego uznania ustawodawcy. Przyjęta przez ustawodawcę koncepcja systemu emerytalnego nie przekracza granic wyznaczonych przez przepisy Konstytucji.

Jednocześnie, w swoim zdaniu odrębnym sędzia Kotlinowski zwrócił uwagę, że sygnalizacji Trybunału Konstytucyjnego powinna podlegać kwestia zapewnienia kobiecie, która zdecyduje się na kontynuację zatrudnienia pomimo osiągnięcia wieku emerytalnego, większej ochrony prawnej, niż tylko zagwarantowanej przez ogólne przepisy prawa pracy dotyczące wypowiedzania umów o pracę. *W przeciwnym razie, biorąc pod uwagę realia na rynku pracy, wybór kobiety, będący w istocie warunkiem konstytucyjności przepisu różnicującego wiek emerytalny kobiet i mężczyzn, pozostanie fikcją*⁸²³. Usunięcie tej luki jest niezbędne dla realizacji wartości konstytucyjnych wyrażonych w art. 33 Konstytucji, zrównującym prawa kobiety i mężczyzny w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym.

Zdanie odrębne złożono także do postanowienia z 18 kwietnia 2018 r. (S 2/18), w którym zasygnalizowano Sejmowi i Senatowi istnienie uchybień w prawie, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego, polegających na nieunormowaniu w ustawie z dnia 25 czerwca 2015 r. o leczeniu niepłodności postępowania z zarodkami powstałymi z komórek rozrodczych kobiet niezamężnych lub niepozostających w stałym pożyciu i z komórek rozrodczych anonimowych dawców przed dniem wejścia

⁸²² Zdanie odrębne sędziego TK Zbigniewa Cieślaka do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt K 25/10, teza 2.

⁸²³ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt S 2/10.

w życie. W opinii Piotra Pszczółkowskiego, skierowanie postanowienia sygnalizacyjnego nie było konieczne, ponieważ wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie o sygn. akt K 50/16 spełniał ustawowe wymagania formalne i jako taki powinien zostać rozpoznany merytorycznie, w efekcie czego powinien zapaść wyrok stwierdzający niekonstytucyjność zakwestionowanych przepisów w zakresie, w jakim dotyczą zarodków, które przed dniem wejścia w życie ustawy o leczeniu niepłodności zostały już utworzone z komórek rozrodczych kobiet niezamężnych lub niepozostających w stałym pożyciu i z komórek rozrodczych anonimowych dawców, i które przed tym terminem zostały przekazane do przechowania.

Z analogicznych przyczyn złożono zdanie odrębne do postanowienia z dnia 11 grudnia 2018 r. (S 7/18), w którym przedstawiono Sejmowi uwagi o stwierdzonym uchybieniu w prawie, w zakresie różnicowania zasad zwrotu kosztów przejazdu do sądu w postępowaniu cywilnym. Jego zdaniem uchybienie w prawie polegające na zróżnicowaniu zasad zwrotu kosztów przejazdu do sądu w postępowaniu cywilnym powinno zostać stwierdzone w wyroku z dnia 11 grudnia 2018 r. (SK 25/16), z uwagi na brak podstaw do umorzenia postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną w zakresie zarzutu naruszenia zasady równości. Dlatego też wydanie postanowienia sygnalizacyjnego nie było uzasadnione.

Na mocy § 64 ust. 2, postanowienie sygnalizacyjne może być wydane **z inicjatywy samego składu orzekającego**, który stwierdził istnienie uchybienia lub luki w prawie w trakcie rozpoznawania wniosku, pytania prawnego lub skargi, a także **na umotywowany wniosek Prezesa Trybunału**. *Podstawą inicjatywy prezesa Trybunału o podjęciu postępowania sygnalizacyjnego mogą być wnioski składów orzekających w związku z rozpoznawanymi sprawami lub zlecona przez prezesa Trybunału ocena napływających do Trybunału skarg konstytucyjnych i wniosków oraz obowiązujących przepisów prawa, sporządzona przez Biuro Trybunału*⁸²⁴.

Aktualna regulacja wewnętrzna stanowi powrót do unormowania regulaminu z 1997 r., zgodnie z którym istnienie uchybienia bądź luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, stwierdzano w postanowieniu wydanym w składzie orzekającym właściwym dla rozpoznania

⁸²⁴ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 1999 roku, op. cit.

danego aktu normatywnego (§ 41). Samo podjęcie postępowania w sprawie uchybienia bądź luki w prawie mogło nastąpić na podstawie postanowienia składu orzekającego Trybunału (w toku postępowania w sprawie) albo z inicjatywy Prezesa Trybunału (§ 42 regulaminu z 1997 r.). Na gruncie regulacji regulaminowej z 2006 r., do wydania postanowienia sygnalizacyjnego uprawniony był zarówno skład orzekający w sprawie, podczas której stwierdzono uchybienie lub lukę w prawie, jak i pełny skład Trybunału Konstytucyjnego (§ 54 ust. 2 regulaminu z 2006 r.⁸²⁵). Wystąpienie z sygnalizacją mogło nastąpić, tak jak obecnie, na umotywowany wniosek Prezesa Trybunału.

Choć dosłowne brzmienie przepisu § 64 ust. 2 regulaminu z 2017 r. sugeruje, że wydanie postanowienia sygnalizacyjnego jest uprawnieniem fakultatywnym, trzeba pamiętać, że regulacja ustawowa posługuje się imperatywem *sygnalizuje* (art. 35 ust. 1 ustawy z 30 listopada 2016 r.), nakładając na Trybunał **obowiązek wystąpienia z sygnalizacją**, jeśli w trakcie wykonywania swojej głównej działalności zauważy on nieprawidłowości. Stąd należy sformułowanie regulaminowe *może być wydane* traktować jako zaadresowane do składu orzekającego w sprawie oraz Prezesa Trybunału, którzy mogą z sygnalizacją wystąpić. W ostateczności jednak *któryś z tych organów musi jednak obowiązkowi sygnalizacyjnemu uczynić zadość*⁸²⁶. O ustanowieniu prawnego obowiązku wydania tzw. postanowienia sygnalizacyjnego, jeżeli zaistnieją ustawowo określone przesłanki, wypowiadał się sędzia TK Zbigniew Cieślak w kontekście art. 4 ust. 2 ustawy z 1997 r. Nakaz działania Trybunału, a nie jedynie możliwość, wyprowadził, po pierwsze, właśnie stąd, że art. 4 ust. 2 ustawy z 1997 r. posługiwał się trybem oznajmującym – *Trybunał przedstawia*⁸²⁷, co można na zasadzie analogii odnieść do uregulowania obecnie obowiązującej ustawy z 30 listopada 2016 r., której art. 35 ust. 1 używa imperatywu *Trybunał sygnalizuje*.

⁸²⁵ Zgodnie z § 54 ust. 1 regulaminu z 2006 r., jeżeli skład orzekający Trybunału podczas rozpatrywania wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej, bez względu na etap postępowania w Trybunale, stwierdzi uchybienie lub lukę w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, może wydać postanowienie sygnalizacyjne. Na mocy ust. 2 § 54, postanowienie sygnalizacyjne może być wydane przez skład orzekający Trybunału, o którym mowa w ust. 1, albo przez pełny skład Trybunału, a także na umotywowany wniosek Prezesa Trybunału.

⁸²⁶ P. Kuczma, Konstytucjonalizacja funkcji sygnalizacyjnej..., op. cit., s. 241-242.

⁸²⁷ Zdanie odrębne sędziego TK Zbigniewa Cieślaka do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt K 25/10, teza 2.

Tym bardziej aktualność zachowuje dalsza argumentacja sędziego Cieślaka, zgodnie z którą **obowiązek podjęcia określonych czynności wynika z ustrojowej funkcji Trybunału Konstytucyjnego ochrony nadrzędności Konstytucji** jako najwyższego prawa w kraju, *określającego w szczególności merytoryczne i formalne wymogi dotyczące całego systemu prawnego Rzeczypospolitej. Jeden z instrumentów realizacji powyższej funkcji, obok podstawowego, jakim jest orzekanie o hierarchicznej zgodności norm (art. 188 Konstytucji), stanowi wydawanie postanowień o charakterze „informacyjno-profilaktycznym”, przewidzianych w art. 4 ust. 2 ustawy o TK⁸²⁸. Ponadto, powinność korzystania z postanowień sygnalizacyjnych uzasadnia jego zdaniem **nakaz realizacji dobra wspólnego**, odnoszonego nie tylko do obywateli, lecz także do innych konstytucyjnie i ustawowo wyróżnionych podmiotów. (...) Przy tym kompetencje Trybunału Konstytucyjnego są szczególnie istotne w tym kontekście, skoro jeden z elementów dobra wspólnego, jakim jest Rzeczpospolita Polska (art. 1 Konstytucji), to demokratyczne państwo prawne (art. 2 Konstytucji), warunkowane również spójnym systemem unormowań, w którym występuje zgodność (wewnętrzna koherencja) w ramach zbioru norm obowiązujących⁸²⁹.*

Warto też zaznaczyć, że w postanowieniach sygnalizacyjnych Trybunał czasem nie ogranicza się jedynie do zidentyfikowania zauważonego uchybienia lub luki w prawie, ale także **wskazuje prawodawcy sposób usunięcia nieprawidłowości**. Wskazówki co do koniecznych działań legislacyjnych, zmierzających do realizacji sygnalizacji mają różny stopień szczegółowości. Przykładowo, w postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 27 maja 2003 r. (S 2/03) TK wskazywał na potrzebę jasnego uregulowania ustawowego trybu pozwalającego uwzględniać polskie pochodzenie w procesie wydawania zezwoleń na pobyt stały na terytorium Rzeczypospolitej. Wśród proponowanych ustawodawcy technik legislacyjnych zaproponował **nowelizację ustawy o cudzoziemcach, rozszerzenia zakresu przedmiotowego ustawy o repatriacji lub wprowadzenie odrębnej, szczególnej regulacji ustawowej⁸³⁰**.

⁸²⁸ Zdanie odrębne sędziego TK Zbigniewa Cieślaka do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt K 25/10, teza 1.

⁸²⁹ Zdanie odrębne sędziego TK Zbigniewa Cieślaka do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt K 25/10, teza 1.

⁸³⁰ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2003 r., sygn. akt S 2/03.

W postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 12 czerwca 2008 r. (S 3/08) Trybunał zasygnalizował **luki w regulacjach dotyczących zasad i procedury zaliczania podatku od towarów i usług do kosztów sądowych** z tytułu należności poddanych opodatkowaniu tym podatkiem biegłych sądowych i innych osób wykonujących czynności im zlecone w postępowaniu sądowym, dochodzeniowym i administracyjnym. *Dlatego **wynagrodzenie świadczących na rzecz sądów musi być powiększone o kwotę podatku, aby sam podatek zachował – zgodnie z jego istotą – swój neutralny dla świadczących charakter***⁸³¹, co można osiągnąć za pomocą odpowiednich **przesunąć w wydatkach organów publicznych**⁸³².

Natomiast w postanowieniu z dnia 15 grudnia 1993 r. o sygn. akt S 2/93, Trybunał podkreślał, że usunięcie sygnalizowanej luki w prawie nie jest możliwe w drodze wykładni prawa, a jedynie w wyniku działań prawotwórczych, i to podjętych **w formie ustawy**. W drodze ustawy konieczne jest, jak wskazywał, **określenie szczegółowego trybu postępowania** w sytuacji, gdy TK ma wydawać orzeczenie o sprzeczności działalności partii politycznej z Konstytucją RP, a także w sytuacji, gdy ma wydawać orzeczenie o zakazie działalności partii politycznej w przypadku, gdy działalność ta zmierza do zmiany przemocą konstytucyjnego ustroju RP lub wyraża się organizowaniem przez władze partii stosowania przemocy w życiu publicznym. W szczególności, należy uregulować tryb postępowania w poszczególnych stadiach procesowych, ustalenia statusu (praw i obowiązków) partii politycznej w toczącym się postępowaniu, oraz wyrażenia kontradiktoryjnego charakteru postępowania. Trybunał stwierdził ponadto, że *regulacja ustawowa powinna precyzyjnie rozstrzygnąć, w jakim zakresie w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym mają być odpowiednio stosowane przepisy obowiązujących kodeksów postępowania (kpk i kpc), a w jakim konieczne będzie odrębne - i wówczas pełne - unormowanie proceduralne*⁸³³. Ponieważ spójność regulacji wymaga ustalenia w jednym akcie ustawodawczym procedury właściwej dla wszystkich tego rodzaju spraw, ustawa powinna – w opinii TK – uwzględnić także postępowanie przy orzekaniu o sprzeczności z Konstytucją celów partii politycznych, określanych w jej statucie lub programie. Co więcej, w związku z toczącymi się wówczas

⁸³¹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 czerwca 2008 r., sygn. akt S 3/08.

⁸³² Zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2008 roku, op. cit., s. 125.

⁸³³ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 1993 r., sygn. akt S 2/93.

pracami nad nową Konstytucją RP, Trybunał wskazał, że nie dysponuje *narzędziami organizacyjnymi i proceduralnymi, pozwalającymi mu na badanie stanu faktycznego w tak szerokim zakresie, jak tego wymaga postępowanie w sprawie delegalizacji partii politycznych. Trybunał Konstytucyjny jest sądem prawa, a nie faktów i taki też powinien pozostać w przyszłej Konstytucji*⁸³⁴.

4. Sygnalizacje punktowe

*Postanowienia sygnalizacyjne nie wyczerpują możliwości TK w spełnianiu swej funkcji sygnalizacyjnej*⁸³⁵. Inną formą zasygnalizowania organom prawodawczym dostrzeżonych nieprawidłowości są tzw. sygnalizacje cząstkowe – **postulaty zmiany obowiązującego prawa poprzez wskazanie luk i uchybień w systemie prawnym, czy w sferze stanowienia prawa, zawarte w uzasadnieniach wyroków Trybunału Konstytucyjnego**. Ich celem, tak jak w przypadku corocznej informacji o problemach wynikających z działalności i orzecznictwa, a także postanowień sygnalizacyjnych, jest zapewnienie spójności obowiązującego prawa poprzez eliminację dostrzeżonych mankamentów legislacyjnych. Sygnalizacje punktowe mogą być także ukierunkowane na podwyższenie dotychczasowego standardu ochrony, gwarantowanego przez kontrolowane regulacje, pomimo rozstrzygnięcia o ich zgodności z Konstytucją.

Podkreślenia wymaga, że sam Trybunał Konstytucyjny kwalifikuje zawarte w uzasadnieniach swoich orzeczeń sugestie podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych jako sygnalizację. W informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 1999 roku tłumaczył, że ***sygnały, rozumiane w sposób merytoryczny, a nie formalny, o potrzebie podjęcia prac ustawodawczych przekazywane są także w uzasadnieniach orzeczeń, jak np. w tzw. ustawach warszawskich, gdzie znalazły się bardzo precyzyjne ustalenia dotyczące sposobu reformowania prawa***⁸³⁶. Co więcej, Trybunał Konstytucyjny klasyfikuje zamieszczanie odpowiednich uwag w uzasadnieniach orzeczeń TK, i to zarówno takich, które stwierdzają zgodność badanej

⁸³⁴ Tamże.

⁸³⁵ M. Tarasek, Trybunał Konstytucyjny..., op. cit., s. 271.

⁸³⁶ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 1999 roku, op. cit.

*regulacji z Konstytucją, jak i takich, które orzekają o jej niekonstytucyjności jako inną, „zwykłą” formę sygnalizowania ustawodawcy potrzeby lub celowości zmian prawodawczych*⁸³⁷. Sygnalizacja punktowa jest więc zwykłą formą sygnalizacji *sensu stricto* – sygnalizowania organom prawotwórczym istnienia uchybień i luk w prawie, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. *Kwalifikowaną i formalnie wyodrębnioną postacią sygnalizowania właściwym organom państwa (najczęściej Sejmowi) uwag o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie są tzw. postanowienia sygnalizacyjne*⁸³⁸.

Podstawą prawną wystąpienia przez Trybunał Konstytucyjny z sygnalizacją cząstkową jest aktualnie art. 35 ust. 1 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, na mocy którego sąd konstytucyjny sygnalizuje Sejmowi i Senatowi oraz innym organom stanowiącym prawo istnienie uchybień i luk w prawie, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. W trybie art. 35 ust. 1 ustawy z 30 listopada 2016 r., Trybunał może nie tylko wydać postanowienie sygnalizacyjne, ale również zamieścić odpowiednie uwagi w uzasadnieniu swojego orzeczenia.

Dowodem na **oparcie sygnalizacji punktowej na tej samej normie ustawy, na podstawie której Trybunał Konstytucyjny wydaje postanowienia sygnalizacyjne**, a zarazem świetnym przykładem obszernej sygnalizacji, zawartej w treści orzeczenia wydanego w sprawie głównej – hierarchicznej kontroli norm, jest postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 1992 r. (U 1/92), a więc już na gruncie pierwszej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, z 1985 r. Postanowienie zostało wydane w sprawie z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności przepisu Kodeksu etyki lekarskiej z normami Konstytucji RP, Kodeksem karnym, Kodeksem karnym wykonawczym, ustawą z dnia 27 kwietnia 1956 r. o warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz ustawą z dnia 28 października 1950 r. o zawodzie lekarza. W swoim postanowieniu Trybunał uznał, że normy zawarte w Kodeksie etyki lekarskiej mają charakter norm deontologicznych, które nie mogą być przedmiotem jego oceny – w przeciwieństwie do normy prawnej, która

⁸³⁷ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2005 roku, op. cit., s. 54.

⁸³⁸ Tamże, s. 53-54.

normę etyczną dookreśla (pkt 1 sentencji). Tym samym, przedmiotem badania mogą być przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich dookreślone przez normy Kodeksu etyki lekarskiej (pkt 2 sentencji).

Z tego względu TK postanowił zasygnalizować Sejmowi RP – na podstawie art. 6 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym **sprzeczność pomiędzy regulacją ustawy o izbach lekarskich, w związku z Kodeksem etyki lekarskiej, a ustawą o warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, ustawą o zawodzie lekarza oraz Kodeksem karnym** (pkt 3 sentencji). Zauważone przez Trybunał sprzeczności poziome, pomiędzy aktami tej samej rangi (ustawami), mogły być usunięte tylko przez ustawodawcę. W postanowieniu z dnia 7 października 1992 r. Trybunał wyraźnie wyeksponował powyższe treści sygnalizacyjne w oddzielnym punkcie sentencji, z powołaniem się na podstawę prawną zawartą w art. 6 ustawy z 1985 r., a następnie w obszernym uzasadnieniu. W ostatnim punkcie sentencji TK stwierdził, że nie zachodzi sprzeczność z Kodeksem karnym wykonawczym (pkt 4).

W postanowieniu w sprawie U 1/92, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepis ustawy o izbach lekarskich, dookreślony przez Kodeks etyki lekarskiej, uznaje za **dopuszczalne przerwanie ciąży** tylko dla ratowania życia i zdrowia matki oraz w przypadkach, gdy ciąża jest skutkiem przestępstwa, podczas gdy ustawa o warunkach dopuszczalności przerywania ciąży dopuszcza przerwanie ciąży przez lekarza, gdy za przerwaniem ciąży przemawiają: wskazania lekarskie lub trudne warunki życiowe kobiety ciężarnej oraz jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie, że ciąża jest wynikiem przestępstwa. **Sprzeczność dotyczy także zwolnienia z tajemnicy lekarskiej** – lekarz, który w czasie badania ustalił u pacjenta uszkodzenie ciała wynikłe z popełnionego przestępstwa i nie uzyska zgody pacjenta na ujawnienie tajemnicy, jeśli będzie chciał się zachować zgodnie z normą ustawy o izbach lekarskich i zaniecha zawiadomienia władz powołanych do ścigania, popełni czyn bezprawny w świetle ustawy o zawodzie lekarza, podlegający sankcji karnej, jeśli natomiast będzie chciał postąpić zgodnie z ustawą o zawodzie lekarza i zawiadomi władze powołane do ścigania przestępstw, to popełni czyn bezprawny w świetle ustawy o izbach lekarskich narazi się na sankcje przewidziane w tej ustawie. Ponadto Kodeks karny uzależnia **legalność eksperymentu** od zgody uczestnika, którego mogą dotknąć skutki eksperymentu, podczas gdy Kodeks etyki lekarskiej dopuszcza eksperyment biomedyczny także wobec osób

niezdolnych do podjęcia świadomej decyzji i wyrażenia woli. Ponieważ to samo zachowanie – eksperyment badawczy na osobach niezdolnych do świadomego podjęcia decyzji i wyrażenia woli – jest dopuszczalny w świetle ustawy o izbach lekarskich, dookreślonej przez normy deontologiczne, a w świetle Kodeksu karnego zawsze bezprawny, zachodzi niespójność.

Sygnalizacje punktowe nie są wyeksponowane w odrębnym orzeczeniu. **Mogą dotyczyć kwestii mniej istotnych to jest takich, które nie wymagają wydania sygnalizacji podstawowej w postaci odrębnego postanowienia sygnalizacyjnego (najczęściej wskazań i postulatów *de lege ferenda*⁸³⁹. Trudno jednak zgodzić się ze stwierdzeniem, że mają uboczny charakter⁸⁴⁰. Do umieszczania informacji o różnego rodzaju nieprawidłowościach systemu obowiązującego prawa w uzasadnieniach wydawanych orzeczeń Trybunał sięga częściej niż do postanowień sygnalizacyjnych – zwłaszcza, że uznaje postanowienia sygnalizacyjne za kwalifikowaną formę zwracania uwagi na luki i uchybienia w systemie prawa⁸⁴¹.**

W swojej informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa w 2001 roku, Trybunał Konstytucyjny tłumaczył, że *poza postanowieniami sygnalizacyjnymi wydawanymi w trybie art. 4 ust. 2 ustawy o TK, w uzasadnieniach orzeczeń Trybunał wielokrotnie sygnalizował **potrzebę zmiany przepisów prawa** bądź też **wydania nowych przepisów**⁸⁴². Kiedy z uwagi na związanie zakresem wniosku, pytania prawnego czy skargi konstytucyjnej, Trybunał nie może rozstrzygnąć o niekonstytucyjności przepisów, na których tle dostrzega problem konstytucyjny, *rozstrzygając o hierarchicznej zgodności norm, zawiera w uzasadnieniach swoich wyroków **wskazówki dla ustawodawcy**, które dotyczą przepisów niebędących przedmiotem zaskarżenia. Dotyczy to głównie orzeczeń, w których Trybunał odsunął w czasie wejście w życie orzeczenia, ale nie tylko*⁸⁴³.*

Doskonałym przykładem jest wyrok z dnia 27 kwietnia 2005 r. sygn. akt P 1/05, w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł brak zgodności art. 607t § 1 Kodeksu postępowania karnego w zakresie, w jakim zezwala na przekazanie obywatela polskiego do państwa

⁸³⁹ P. Kuczma, Konstytucjonalizacja funkcji sygnalizacyjnej..., op. cit., s. 247-248.

⁸⁴⁰ Tamże, s. 247.

⁸⁴¹ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2007 roku, op. cit.

⁸⁴² Zob. pkt 3 rozdziału *Sygnalizacja* [w:] Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2001 roku, op. cit., s. 39.

⁸⁴³ Tamże.

członkowskiego Unii Europejskiej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania, z art. 55 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu swojego orzeczenia Trybunał zauważył, że wynikająca z wyroku utrata mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu nie wystarcza jednak do zapewnienia zgodności stanu prawnego z Konstytucją, gdyż do osiągnięcia tego celu niezbędna jest interwencja ustawodawcy. TK wskazał, że – mając na uwadze konstytucyjny wymóg poszanowania przez Rzeczpospolitą Polską wiążącego ją prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP) oraz obowiązki wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej – niezbędna jest zmiana obowiązującego prawa krajowego, która zapewni zarówno jego zgodność z Konstytucją, jak również z wymogami unijnymi, określonymi przede wszystkim w decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi.

*Aby zadanie to mogło być zrealizowane nie można więc wykluczyć odpowiedniej nowelizacji art. 55 ust. 1 Konstytucji, tak by przepis ten przewidywał wyjątek od zakazu ekstradycji obywateli polskich dopuszczający ich przekazywanie na podstawie ENA innym państwom członkowskim Unii Europejskiej*⁸⁴⁴. Wskazana przez Trybunał nowelizacja Konstytucji powinna iść w parze z **przywróceniem przez ustawodawcę przepisów dotyczących ENA**, które w wyniku orzeczenia TK zostaną wyeliminowane z porządku prawnego⁸⁴⁵. Trybunał dokonał zatem dogłębnej analizy zgodności prawa krajowego, w tym art. 9 Konstytucji RP, z prawem unijnym, a więc regulacji leżących poza zakresem pytania prawnego. Stwierdziwszy niezgodność, zasygnalizował ją ustawodawcy i wskazał mu konkretny sposób doprowadzenia do zgodności prawa krajowego z wymogami unijnymi.

Innym przykładem może być wyrok z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że nowy stan prawny, ustalony w zakresie odpowiedzialności Skarbu Państwa w wyniku jego wyroku, nie stworzył podstawy dla dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w odniesieniu do każdego wadliwego orzeczenia lub decyzji, które podlegają kontroli instancyjnej lub kontroli sądowej. W jego opinii, kwestia ustalania niezgodności z prawem indywidualnych rozstrzygnięć, które mogą być podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, **powinna zostać wyraźnie uregulowana**

⁸⁴⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 2005 r. sygn. akt P 1/05.

⁸⁴⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 2005 r. sygn. akt P 1/05.

ustawowo, ponieważ tylko w ten sposób mogą być na przyszłość wyeliminowane zasadnicze rozbieżności interpretacyjne oraz niespójność praktyki sądowej. Co więcej, nowy stan prawny nie otworzył możliwości do kwestionowania jako niezgodnych z prawem aktów normatywnych, dopóki nie zostaną one usunięte z systemu prawnego w określonym przez Konstytucję trybie z powodu niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą⁸⁴⁶.

Sygnalizowanie luk i uchybień w uzasadnieniach wyroków dotyczy *zwłaszcza orzeczeń, w których Trybunał korzysta z kompetencji z art. 190 ust. 3 konstytucji*⁸⁴⁷, a więc rozpatrywania przedstawianych przez sądy pytań prawnych, co do zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami. Przykładowo, w wyroku z dnia 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 22/07, Trybunał zasygnalizował **niezbędność kompleksowej nowelizacji przepisów** dotyczących ograniczenia zakazu *reformationis in peius* **w celu dostosowania ich do standardu konstytucyjnego**. Podkreślił wręcz, że *realizacja wyroku nie powinna więc ograniczać się jedynie do wyraźnego uregulowania sytuacji wskazanej w sentencji, lecz objąć także inne sytuacje wymienione w uzasadnieniu*⁸⁴⁸.

Zwrócenie uwagi ustawodawcy na stwierdzone uchybienie lub lukę w ogólności, w szczególności zaś **zwrócenie uwagi ustawodawcy na argumenty za jednym ze sposobów wykonania wyroku Trybunału** może nastąpić również w wyroku⁸⁴⁹. Przykładowo, w wyroku z dnia 22 października 2013 r., SK 14/13, TK orzekł niezgodność z Konstytucją przepisu Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie, w jakim nie przewidywał możliwości zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji w sprawie przyznania kosztów nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu, polegającej na sporządzeniu opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej. W uzasadnieniu swojego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny

⁸⁴⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00; zob. też: Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2001 roku, op. cit., s. 6 i 39.

⁸⁴⁷ M. Tarasek, Trybunał Konstytucyjny..., op. cit., s. 271; por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00; 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97.

⁸⁴⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 22/07; zob. też: Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2009 roku, op. cit., s. 62.

⁸⁴⁹ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2013 roku, op. cit., s. 21.

podkreślił, że wybór sposobu realizacji niniejszego wyroku należy do ustawodawcy, jednak *istnieją znaczące argumenty za wprowadzeniem w analizowanym zakresie zażalenia „poziomego”, tj. do innego składu sądu drugiej instancji*⁸⁵⁰.

Trybunał analizuje m.in. **technikę legislacyjną przyjmowaną w badanych regulacjach i formułuje w tym zakresie wskazówki dla ustawodawcy**⁸⁵¹. W wyroku z 24 czerwca 2008 r., SK 16/06, Trybunał stwierdził niezgodność z Konstytucją RP przepisu ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, rozumianego w taki sposób, że w podstawie wymiaru zasiłku chorobowego nie uwzględnia się wypłaconych pracownikowi – w okresie przyjętym do jej ustalenia – składników wynagrodzenia, od których pracownik ten uiścił składkę na ubezpieczenie chorobowe, a które nie są mu wypłacane w okresie pobierania wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy wskutek choroby albo zasiłku chorobowego. Zasugerował przy tym, że *stan niekonstytucyjności ustawodawca może wyeliminować na wiele sposobów, poczynając od precyzyjnego unormowania zawartości układów i regulaminów wynagradzania (co jednak nie będzie chroniło pracowników zatrudnionych w zakładach pracy, nieobjętych układami, w których nie muszą istnieć regulaminy wynagradzania), przez wprowadzenie mechanizmu kontroli faktycznego wypłacania składników wynagrodzenia, aż po stosowną zmianę zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie lub zasad ustalania podstawy wymiaru zasiłku chorobowego*⁸⁵². Zwrócił też uwagę na kwestię techniczno-językową wskazując, że język aktów prawnych regulujących problematykę zabezpieczenia społecznego jest nadmiernie i niepotrzebnie skomplikowany, a stosowane konstrukcje zdaniowe utrudniają dekodowanie z przepisów norm prawnych.

Trybunał wskazywał także w uzasadnieniach swoich wyroków konieczność podjęcia interwencji przez ustawodawcę, gdy orzekł o niekonstytucyjności przepisu w brzmieniu już nieobowiązującym, podczas gdy jego **obowiązujące brzmienie również zawiera niekonstytucyjną normę**. Choć badany w sprawie SK 40/12 przepis art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej utracił moc obowiązującą, zawarta w nim norma prawna została powtórzona

⁸⁵⁰ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2013 r., sygn. akt SK 14/13.

⁸⁵¹ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2008 roku, op. cit., s. 23.

⁸⁵² Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06.

i rozszerzona (o zastaw skarbowy) w obowiązującym w czasie wydania wyroku z dnia 8 października 2013 r. art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej. Nie był on formalnie przedmiotem orzekania, jednak mają do niego odpowiednie zastosowanie te same zastrzeżenia konstytucyjne – podczas kontroli podatkowej nie jest dozwolone ani uzależnianie terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych od tego, w jaki sposób zostały one zabezpieczone, ani dopuszczenie do sytuacji, w której zobowiązania tak wyodrębnionej kategorii podatników nigdy się nie przedawniają. Dlatego w opinii Trybunału, *uzasadnia to konieczność podjęcia przez ustawodawcę w ramach realizacji niniejszego wyroku pilnych działań zmierzających do wyeliminowania z systemu prawnego art. 70 § 8 ordynacji podatkowej*⁸⁵³.

Co więcej, tak jak do postanowienia sygnalizacyjnego, **do sygnalizacji częścikowej może być zgłoszone zdanie odrębne**. Sędzia Henryk Groszyk, odniósł swoje zdanie odrębne do części sentencji postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 1992 r. w sprawie o sygn. U 1/92, w której Trybunał sygnalizował sprzeczność ustawy o izbach lekarskich, dookreślonej przez Kodeks etyki lekarskiej, z ustawą o warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, ustawą o zawodzie lekarza oraz Kodeksem karnym. W jego opinii, Trybunał powinien uznać Kodeks etyki lekarskiej za akt prawotwórczy, stanowiący normy prawne w rozumieniu ustawy o TK. Przede wszystkim zawiera system zakazów, nakazów i dozwoleń formułujących w sposób ogólny (generalno-abstrakcyjny) zachowania lekarzy oraz pośrednio określających sytuację prawną osób trzecich, wkraczając tym samym w sferę praw i wolności obywatelskich (praw podmiotowych), których normowanie winno odpowiadać szczególnym standardom prawnym. Zawiera także element nowości normatywnej, wkraczając w stery nie regulowane dotychczas bądź reguluje je odmiennie. Istnieje ustawowa podstawa prawna jego wydania (norma kompetencyjna), a ponadto jest tworem samorządu lekarskiego, podmiotu prawa publicznego, który na mocy postanowień ustawy o izbach lekarskich wykonuje funkcje administracji publicznej, a co za tym idzie jego aktom można przyznać charakter źródeł prawa, w szczególności gdy pochodzą od centralnego organu samorządu lekarskiego, co spełnia formalny wymóg, by akt poddany kontroli był wydany przez organ naczelny bądź centralny. Uznanie braku właściwości do orzekania przez Trybunał w odniesieniu do Kodeksu etyki lekarskiej narusza zasadę państwa

⁸⁵³ Zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r., sygn. akt SK 40/12; zob. też: wyrok Trybunału konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. akt SK 18/09.

prawnego, gdyż prowadzi do merytorycznie nie uzasadnionego wyłączenia pewnych aktów normatywnych o zasięgu ogólnokrajowym – wydawanych przez organy samorządu zawodowego, wykonujących funkcje szeroko rozumianej administracji publicznej – spod konieczności przestrzegania hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa i zasady niesprzeczności tego systemu, a także wszelkiej kontroli ich legalności⁸⁵⁴.

5. Analiza postanowień sygnalizacyjnych wydanych w latach 1985-2018

5.1. Postanowienia sygnalizacyjne wydane na gruncie ustawy z 1985 r.

Na podstawie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 r., której art. 5 umocowywał Trybunał do przedstawiania Sejmowi PRL i innym właściwym organom stanowiącym prawo uwag o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego PRL, wydano dziewiętnaście postanowień sygnalizacyjnych.

Choć ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 r. weszła w życie z dniem 1 stycznia 1986 r., to pierwsze postanowienie sygnalizacyjne zostało wydane dopiero trzy lata później. Postanowienie z dnia 18 stycznia 1989 r. (S 1/89) zostało wydane po stwierdzeniu w wyroku z dnia 30 listopada 1988 r. (K 1/88) hierarchicznej niezgodności z Konstytucją PRL przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, które ograniczyły dostępność do renty dla osób, które podjęły zatrudnienie po raz pierwszy po ukończeniu 40 lat życia, lub podjęły je po upływie 10 lat od ustania poprzedniego zatrudnienia lub okresów równorzędnych. Już w uzasadnieniu swojego orzeczenia Trybunał stwierdził, że zachodzi potrzeba sygnalizacji o uchybieniach niektórych przepisów zaskarżonej ustawy, *przyjmując, iż jest to również skuteczna droga do osiągnięcia spójności wymienionego przepisu ustawy z powołanymi przepisami Konstytucji*. W sygnalizacji Trybunał wskazał na **sprzeczność z konstytucyjnymi zasadami sprawiedliwości społecznej oraz równości praw**, rozszerzenia reżimu ustawy również na pracowników, którzy stali się inwalidami I lub II grupy przed podjęciem zatrudnienia po raz pierwszy po ukończeniu 40 lat życia lub podjęli zatrudnienie ponownie po upływie 10 lat od ustania ostatniego

⁸⁵⁴ Zdanie odrębne sędziego TK Henryka Groszyka do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 1992 r., sygn. akt U 1/92.

zatrudnienia, okresów zatrudnienia oraz okresów równorzędnych i zaliczanych do okresów zatrudniania. Trybunał wskazał wprost, że z uwagi na granice wniosku w sprawie sygn. akt K 1 /88 nie mógł uznać ich w swoim wyroku za niezgodne z Konstytucją. Trybunał ocenił także przewidziane w ustawie rozwiązanie, dotyczące sposobu ustalania pieniężnego dodatku wchodzącego w zakres świadczenia emerytalo-rentowego, jako **niewłaściwe z punktu widzenia celu ustawodawcy** preferowania wyższych zasług w pracy i uhonorowania odznaczeń państwowych, a tym samym niespójne z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej. Trybunał podniósł także kwestię zgłaszanych w doktrynie postulatów przyznawania pieniężnego dodatku do odznaczenia państwowego zgodnie z zasadą podziału według zasług, mierzonej rodzajem, rangą (klasą) odznaczenia, a nawet uregulowania honorowania odznaczeń poza ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin.

Ponadto, Trybunał Konstytucyjny zasygnalizował Sejmowi PRL **niewykorzystanie przez Radę Ministrów obowiązku wydania aktów wykonawczych** wynikającego z art. 31 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. Ponieważ Rada Ministrów ani razu nie wykonała upoważnienia ustawowego wynikającego z tego przepisu, a ówczesne ukształtowanie najniższych rent i emerytur było na wyższym poziomie niż najniższe wynagrodzenie za pracę, realizacja zasady wzrostu degresywnego w polskim systemie emerytalnym w jego pierwotnym założeniu nie została zrealizowana. *Trybunał Konstytucyjny mając na uwadze powyższy stan prawny i faktyczny stwierdził, że zachowanie zgodności koncepcji legislacyjnej wymaga, aby przepisy wykonawcze wchodziły w życie wraz z nowym przepisem podstawowym, lub by były do niego dostosowywane, zwłaszcza gdy wynika to z nakazu ustawowego*⁸⁵⁵. Co ciekawe, Trybunał zasugerował przy tym, że gdyby dalsze utrzymywanie reguły wzrostu degresywnego nie byłoby celowe, to zastępując ją innym sposobem obliczania świadczeń rentowych, np. według jednolitego wskaźnika od całej podstawy wymiaru, **należałoby kwestię tę rozwiązać w drodze unormowań ustawowych**, a nie tak jak to ma miejsce w obowiązującym wówczas przepisie art. 31 omawianej ustawy.

⁸⁵⁵ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 1989 r., sygn. akt S 1/89.

W swoim kolejnym postanowieniu wydanym na podstawie art. 5 ustawy z 1985 r., Trybunał zasygnalizował Sejmowi PRL niespójność przepisu ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. – Prawo lokalowe z Konstytucją PRL, Kodeksem cywilnym, a nawet przepisami samego Prawa lokalowego. Postanowienie z dnia 8 lutego 1989 r. (S 2/89), zostało wydane w toku rozpoznania sprawy z wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w przedmiocie zgodności przepisu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1987 r. w sprawie czynszów najmu za lokale mieszkalne i użytkowe z przepisami Prawa lokalowego. Kwestionowany przepis Prawa lokalowego, który stanowi, że przepisy o najmie lokali i budynków na podstawie decyzji administracyjnej dotyczą m. in. lokali mieszkalnych w domach jednorodzinnych, pozostawia poza zakresem swojej regulacji lokale użytkowe znajdujące się w tych domach i jako taki jest **niespójny z konstytucyjną ochroną własności osobistej obywateli**, rozwiniętą w przepisach Kodeksu cywilnego, które przy wykładni i stosowaniu jego przepisów nakazują uwzględniać całkowitą ochronę, którą Polska Rzeczpospolita Ludowa poręcza własności osobistej, a także stwierdzają, że przedmiotem własności osobistej może być dom jednorodzinny.

Adresatem postanowienia z dnia 14 marca 1989 r. (S 3/89), była Rada Ministrów, której Trybunał zasygnalizował uchybienie w prawie, polegające na **niezamieszczeniu w tekście rozporządzenia** Rady Ministrów z dnia 3 października 1988 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie zasad i trybu ustalania opłat z tytułu użytkowania wieczystego, zarządu i użytkowania gruntów wzmianki, że dotychczasowe akty wykonawcze do ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, po jej nowelizacji, pozostają w mocy. Problem zgodności przepisów rozporządzenia Rady Ministrów wystąpił po nowelizacji przepisu upoważniającego do jego wydania, skutkując wystąpieniem Prezesa NSA do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym (P 2/88). W ocenie Trybunału skutki takiego działania legislacyjnego są wyjątkowo niekorzystne dla spójności systemu prawnego i możliwości poprawnego stosowania przepisów prawnych, a nawet funkcjonowania realizujących te przepisy organów administracji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, *zachowanie jedności koncepcji legislacyjnej wymaga, aby przepisy wykonawcze wchodziły w życie wraz z nowym przepisem podstawowym i były do tego przepisu dostosowane, zwłaszcza te które pozostają w mocy oraz aby akt wykonawczy jako akt następczy w stosunku do ustawy był stanowiony w tym układzie związku przyczynowo*

skutkowego⁸⁵⁶. Wobec konieczności wyraźnego dostosowywania przepisów wykonawczych do nowych przepisów ustawowych, nie jest dopuszczalne, z punktu widzenia Konstytucji, **poprzestanie na dorozumianym uchyleniu lub dorozumianym utrzymaniu w mocy przepisów rozporządzenia.**

W sprawie o sygn. akt U 19/88, Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności przepisu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 września 1982 r. w sprawie płatnych urlopów dodatkowych dla pracowników zatrudnionych w niektórych zakładach pracy podległych Ministrowi Przemysłu z art. 160 Kodeksu pracy, który upoważnił Radę Ministrów do unormowania w drodze rozporządzenia dla poszczególnych grup pracowników płatnych urlopów dodatkowych, gdy jest to uzasadnione ze względu na pracę szczególnie uciążliwą albo wykonywaną w warunkach szkodliwych dla zdrowia. Rada Ministrów unormowała w wymienionym rozporządzeniu jedynie część spraw z tym związanych, przekazując rozporządzeniu unormowanie pozostałych spraw Ministrowi Hutnictwa i Przemysłu Maszynowego, a następnie Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej, niezgodne z art. 42 ust. 2 Konstytucji PRL, na podstawie którego ministrowie mogą wydawać rozporządzenia i zarządzenia na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. W toku postępowania Trybunał ustalił, że na podstawie art. 160 Kodeksu pracy wydane zostało także rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 1981 r. w sprawie płatnych urlopów dodatkowych dla pracowników zatrudnionych w niektórych zakładach pracy podległych Ministrowi Hutnictwa i Przemysłu Maszynowego, zawierające takie same uchybienia, jak rozporządzenie z dnia 3 września 1982 r. Ponieważ rozporządzenie z dnia 14 września 1981 r. nie mogło być objęte postępowaniem wszczętym z inicjatywy własnej⁸⁵⁷, w postanowieniu z dnia 15 marca 1989 r. (S 4/89), Trybunał zasygnalizował Radzie Ministrów zauważone uchybienia w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 września 1981 r., polegające na **niepełnym wykonaniu przez Radę Ministrów upoważnienia ustawowego** zawartego w art. 160 Kodeksu pracy i niezgodnego z Konstytucją **przekazania swojego uprawnienia** do uregulowania materii w rozporządzeniu

⁸⁵⁶ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 1989 r., sygn. akt S 3/89.

⁸⁵⁷ Art. 35 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wyłączał wówczas możliwość wszczęcia postępowania w odniesieniu do aktów normatywnych ogłoszonych przed wejściem w życie ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji PRL.

Ministrowi Hutnictwa i Przemysłu Maszynowego w porozumieniu z Ministrem Pracy i Spraw Socjalnych.

W postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 5 kwietnia 1989 r. (S 5/89), Trybunał zdecydował się zasygnalizować Sejmowi PRL i Prezesowi Narodowego Banku Polskiego uchybienia zawarte w przepisach instrukcjach służbowych Prezesa NBP z dnia 31 grudnia 1986 r. nr B/2 pt. *Rozliczenia pieniężne jednostek gospodarki uspołecznionej* oraz z dnia 14 grudnia 1988 r., normujących prawa i obowiązki stron umowy rachunku bankowego, które podlegają wyłącznie regulacji ustawowej. W toku postępowania w prowadzonej z urzędu sprawie o sygn. akt Uw 20/88, Trybunał ustalił, że Prezes Narodowego Banku Polskiego wydaje instrukcje bankowe (niepublikowane) w przedmiocie form rozliczeń, które dotyczą praw i obowiązków podmiotów uczestniczących w rozliczeniach poprzez bank, a więc klientów banku. Z treści ustawy o NBP wynika, że uregulowania prawne zawarte w instrukcjach wydawanych przez Prezesa NBP mogą dotyczyć tylko kwestii wewnętrznych, służbowych Banku. Tymczasem lektura niepublikowanych i często niedostępnych dla stron instrukcji bankowych pozwoliła Trybunałowi stwierdzić, że niektóre z nich nie mają charakteru wewnętrznego, są niejasne z uwagi na wady redakcyjne i dotyczą podmiotów bankowi niepodporządkowanych (tj. klientów banku). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, **stosowana praktyka** wydawania przez Prezesa NBP instrukcji powszechnie obowiązujących adresowanych do podmiotów bankowi niepodporządkowanych (od lat krytykowana w doktrynie) **powinna ulec zmianie**. Trybunał Konstytucyjny uznał przy tym, że *jedynym właściwym rozwiązaniem tej kwestii*, które pozwoliłoby na uniknięcie dowolności i nieprawidłowości w wykładni treści i sposobów rozliczeń, a w konsekwencji prawidłowy rozwój instytucji bankowych, *byłoby określenie podstawowych zasad rozliczeń w odniesieniu do klientów banku w formie ustawowej*⁸⁵⁸.

Sygnalizacja z dnia 12 kwietnia 1989 r. (S 6/89), miała na celu poinformować Sejm PRL o **braku spójności przepisu art. 2 § 3 Kodeksu postępowania cywilnego, a Konstytucją PRL i Prawem o ustroju sądów powszechnych i przepisem art. 251 Kodeksu postępowania cywilnego**. Art. 251 Kpc do rozpoznawania spraw cywilnych ze stosunków z zakresu prawa cywilnego powołuje sądy powszechne, o ile sprawy te nie należą do właściwości sądów

⁸⁵⁸ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 kwietnia 1989 r., sygn. akt S 5/89.

szczególnych oraz Sąd Najwyższy, wyraźnie formułując zasadę domniemania drogi sądów powszechnych (a więc innym sądom, a nie innym organom) do rozpoznawania spraw cywilnych. W doktrynie funkcji wymiaru sprawiedliwości nie utożsamia się z rozstrzyganiem wszelkich sporów prawnych, którymi mogą zająć się również inne organy np. administracji państwowej. Dlatego też z art. 56 ust. 1 i 3 Konstytucji PRL wynika, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości należy wyłącznie do sądów oraz, że właściwość sądów określają ustawy – stąd też art. 2 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych precyzuje, że sądy powszechne rozstrzygają sprawy z zakresu prawa karnego, cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy i ubezpieczeń społecznych z wyjątkiem spraw przekazanych ustawami innym sądom. Jednakże przedmiotowy art. 2 § 3 Kpc, zgodnie z którym *nie są również rozpoznawane w postępowaniu sądowym inne sprawy cywilne, jeżeli przepisy szczególne przekazują je do właściwości innych organów*, stanowi odstępstwo od powyższych zasad, pwoodując niespójność systemową. Postanowienie zostało wydane w efekcie rozpoznania z urzędu w dniu 12 kwietnia 1989 r. zebranego materiału w sprawie o sygn. akt U 9/88, wszczętej z inicjatywy własnej Trybunału na wniosek Prezesa TK i z wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o zbadanie zgodności prawa i o udzielenie odpowiedzi na pytanie prawne NSA.

Przedmiotem postanowienia z dnia 22 listopada 1989 r. (S 7/89) były luki i uchybienia, zasygnalizowane Sejmowi w następstwie wyroku z dnia 8 listopada 1989 r., polegające na **nieczytelnym sformułowaniu**, w przepisach ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i ich rodzin, **sposobu obliczania świadczeń** na fundusz ubezpieczeń społecznych rolników, na **stanowieniu stałych elementów składek ubezpieczeniowych w rozporządzeniu Rady Ministrów zamiast w ustawie** oraz **nie objęciu rolników indywidualnych** prowadzących gospodarstwo rolne o powierzchni poniżej 1 ha **możliwością fakultatywnego ubezpieczenia** się również po roku 1989 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że należy w ustawie unikać wieloznacznego pojęcia zasad, gdyż prowadzi do różnej ich interpretacji. Oceniał system budowy stawek jako bardzo skomplikowany i mało jasny, co wprowadza element niepewności i niestabilności i odbija się to niekorzystnie na ekonomiczności i możliwości planowania wyników finansowych w gospodarstwach, jak i na planowania wydatków budżetowych. Krytycznie ocenił także zjawisko obliczania wielkości stawek nie w terminie wcześniejszym

przewidzianym normatywnie, ale i w trakcie roku, a nawet ze wstecznym obowiązywaniem ustalonych norm. Ponieważ w ustawie nie określono w sposób dostatecznie jasny zasad i trybu waloryzacji wysokości zarówno składek jak i wydatków dokonywanych z Funduszu, powstała luka w prawie.

Choć w 1989 r. Trybunał wydał aż siedem postanowień sygnalizacyjnych, to w 1990 r. liczba ta zmalała do zaledwie dwóch. W pierwszym z nich, z dnia 14 marca 1990 r. (S 1/90), zasygnalizował Sejmowi potrzebę unormowania problematyki funduszy socjalnego i mieszkaniowego dla pracowników zatrudnionych w zakładach rzemieślniczych oraz uczniów pobierających naukę w tych zakładach i członków ich rodzin. Sygnalizacja związana jest ze sprawą K 5/89, w której Trybunał stwierdził zgodność badanej ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, w części dotyczącej uchylecia art. 29 ustawy z dnia 8 czerwca 1972 r. o wykonywaniu i organizacji rzemiosła, z Konstytucją. Trybunał ocenił **zniesienie funduszy socjalnego i mieszkaniowego dla pracowników i uczniów zakładów rzemieślniczych oraz ich rodzin i nieuregulowanie tej kwestii dotychczas, jako niespójne z Kodeksem pracy** – ze względu na zmianę położenia ekonomicznego tych pracowników oraz uczniów i ich rodzin, i fakt, że państwo w stosunku do innych grup społecznych kontynuuje dotychczasową politykę w sferze socjalno-bytowej poprzez fundusze socjalno-mieszkaniowe. Przepisy Kodeksu pracy dają możliwość organom przedstawicielskim załogi pracowniczey domagania się od zakładu pracy realizacji powinności w zakresie potrzeb socjalnych pracowników – art. 16 nakłada na zakład pracy obowiązek zaspokajania pracowniczych potrzeb socjalnych, bytowych i kulturalnych, a art. 94 pkt 8 nakazuje zakładowi pracy zaspokajanie potrzeb socjalnych w miarę posiadanych środków, naliczanych według przepisów o gospodarowaniu zakładowym funduszem socjalnym. Trybunał jednocześnie stwierdził, że organizacyjne rozwiązanie tego problemu daje ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle, stwarzająca **możliwości powoływania samorządowych organizacji rzemiosła, którym można powierzyć sprawy związane z gromadzeniem środków na fundusz socjalno-mieszkaniowy oraz gospodarowanie tym funduszem**. Przywrócenie funduszy socjalnego i mieszkaniowego w rzemiośle znajduje również oparcie w prawie podatkowym, które przewiduje ulgi w przypadku odpisów na fundusz socjalny i mieszkaniowy.

Drugie postanowienie, z dnia 11 września 1990 r. (S 2/90), wydano w związku rozpatrywanym wnioskiem Prezydenta RP o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów

ustawy z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin oraz ustawy o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym (K 7/90). Trybunał zasygnalizował Sejmowi **omyłki w numeracji** szeregu artykułów wprowadzonych nowelizacją do ustawy z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym oraz **niespójność rozwiązania tej ustawy z podstawowymi założeniami kształtowania świadczeń emerytalnych** przyjętych w ustawie z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin oraz innych ustawach emerytalnych. Wskazane przesunięcie numeracji jest nie tylko przejawem niestaranności legislacyjnej, ale stwarza trudności interpretacyjne, których nie daje się naprawić w drodze wykładni. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, **naprawienie omyłek nastąpić może w drodze stosownej zmiany ustawy przez Sejm**. Pod rozważę *de lege ferenda*, Trybunał poddał uregulowanie w Regulaminie Sejmu innego – uproszczonego – trybu prostowania oczywistych omyłek w ustawach niż w drodze zmiany ustawy. W wyroku z dnia 22 sierpnia 1990 r., Trybunał stwierdził zgodność badanej nowelizacji z Konstytucją ale zasygnalizował, że jej przepis, na podstawie którego osoby nie spełniające wszystkich warunków do przyznania świadczeń na zasadach ogólnych, otrzymują *odpowiednie świadczenie w kwocie najniższej*, tj. odpowiadające najniższej emeryturze bądź rencie, jest niespójny z podstawową zasadą systemu świadczeń emerytalnych i rentowych, bezpośrednio wiążącą wysokość tych świadczeń z osiąganymi przez osobę uprawnioną zarobkami. Najniższa emerytura i renta pomyślane zostały jako zaopatrzenie o charakterze socjalnym dla osób osiągających najniższe zarobki – ustalone na zasadzie wyjątku w oderwaniu od wysokości faktycznych zarobków osoby uprawnionej do takiego świadczenia. Trybunał zauważył przy tym, że zachowanie zasady bezpośredniego powiązania wysokości świadczeń dla osób objętych rozważanym przepisem byłoby możliwe przy zastosowaniu odpowiednio zmodyfikowanej konstrukcji emerytury w niepełnym wymiarze, określonej w ustawie lub rozporządzeniu.

Z kolei w 1991 r. Trybunał wydał aż sześć sygnalizacji. Pierwsza z nich, z dnia 13 lutego 1991 r. (S 1/91) wydana w następstwie orzeczenia z dnia 30 stycznia 1991 r. w sprawie o sygn. akt K 11/90 z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich dot. legalności powrotu do szkół nauczania religii w roku szkolnym 1990/91. Trybunał Konstytucyjny postanowił zasygnalizować Sejmowi, że widzi **potrzebę pilnego uchwalenia nowej ustawy o systemie**

oświaty i wychowania, celem ostatecznego usunięcia niespójności ustawy z dnia 15 lipca 1961 r. o rozwoju systemu oświaty i wychowania z systemem prawnym RP, w szczególności z Konstytucją, ustawą z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawą z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

Tego samego dnia, w postanowieniu o sygn. akt S 2/91, postanowił zasygnalizować Sejmowi RP, że cała **ustawa z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw RP i Dziennika Urzędowego RP "Monitor Polski" jest przestarzała, niespójna i wymaga pilnie zastąpienia jej nową ustawą**. Sygnalizacja została wydana w związku z postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lutego 1991 r. w sprawie powszechnie obowiązującej wykładni przepisów ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. W opinii TK, **przepisy ustawy z 1950 r. nie zabezpieczają adresatom prawa dostępu do aktów normatywnych w nich ogłoszonych**, uniemożliwiając zapoznanie się z nimi w dniu ich prawnego wejścia w życie, co pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami państwa prawnego i praworządności, i stanowi lukę aksjologiczną. Ustawa nie uniezależnia daty wejścia aktu w życie na poszczególnych obszarach kraju (województwa, gminy) od faktycznego otrzymania dziennika publikacyjnego przez prenumeratorów czy organy obowiązane z mocy ustawy do udostępniania ludności bezpłatnego przeglądania Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego. Ponadto, zdaniem Trybunału, **pomijanie w praktyce okresu *vacatio legis* ma znamiona uchybienia w prawie**, stwarzającego podstawę do zasygnalizowania go organowi odpowiedzialnemu za wydanie aktu. Sygnalizowanych braków nie można ich usunąć w drodze wykładni przepisów, toteż wymagają zdecydowanej ingerencji ustawodawcy. Ustawa powinna być zmieniona w kierunku **ustanowienia zasady, że akty normatywne wchodzą w życie w określonym terminie po jego ogłoszeniu (przynajmniej w terminie 14 dni po dacie ogłoszenia), z dopuszczalnością odstąpienia od niej absolutnie wyjątkowo**. W odniesieniu do aktów o dużej doniosłości społecznej, które wymagają powszechnego zaznajomienia obywateli z ich treścią lub podjęcia przygotowań organizacyjnych i innych do wprowadzenia aktu w życie, termin wejścia w życie aktu powinien być odpowiednio dłuższy. TK poddał pod rozagę uregulowanie w nowej ustawie skutków jej naruszenia, obowiązku publikacji wszystkich – z niezbędnymi wyjątkami – aktów normatywnych państwa i umów międzynarodowych, a także zmiany w systemie druku i kolportażu dzienników publikacyjnych.

W wyniku rozpatrywania sprawy legalności zarządzenia Prezesa NBP z dnia 31 marca 1990 r. w sprawie warunków prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na kupnie i sprzedaży wartości dewizowych i na pośrednictwie w kupnie i sprzedaży tych wartości oraz maksymalnej wysokości marż pobieranych przy wykonywaniu tych czynności (U 9/90), Trybunał zdecydował się przedstawić Sejmowi **celowość zmiany ustawy** z dnia 15 lutego 1989 r. – Prawo dewizowe. W postanowieniu sygnalizacyjnym o sygn. akt S 3/91 z dnia 24 kwietnia 1991 r., zaproponował wprowadzenie dla osób ubiegających się o zezwolenie dewizowe na prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na kupnie i sprzedaży wartości dewizowych oraz na pośrednictwie w kupnie i sprzedaży tych wartości, jak również dla osób, które bezpośrednio taką działalnością będą się zajmowały, **wymogów niekaralności** za przestępstwa skarbowe, przeciwko mieniu lub za inne przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, **a także wykazania się stosownymi kwalifikacjami** (przygotowaniem fachowym). Obydwa ograniczenia wprowadziło zarządzenie Prezesa NBP, ponieważ jednak z Konstytucji RP oraz ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej wynika możliwość ich wprowadzenia jedynie w drodze ustawowej, Trybunał Konstytucyjny musiał orzec o hierarchicznej niezgodności zarządzenia Prezesa NBP, lecz uznał, że bezpieczeństwo obrotu wartościami dewizowymi oraz interes obywateli wymagają ustawowego wprowadzenia powyższych ograniczeń.

Tego samego dnia, 24 kwietnia 1991 r., Trybunał zasygnalizował Sejmowi powody prawne, które uzasadniały **uchylenie przepisu ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, jako niezgodnego z zasadami państwa prawnego**, wyrażonymi w art. 1 Konstytucji, w tym zaufania obywateli do Państwa i jego praw oraz spójności systemu prawnego RP (S 4/91). **Postanowienie było efektem niemożności merytorycznego rozpoznania sprawy z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności zarządzenia Ministra Obrony Narodowej Nr 5/MON z dnia 5 lutego 1991 r. w sprawie postępowania z poborowymi uznanymi za jedynych żywicieli rodzin z Kodeksem postępowania administracyjnego i Konstytucją** (sygn. akt U 1/91). Przeszkodą w jego rozpoznaniu był art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r., na mocy którego z wnioskami o stwierdzenie zgodności aktu ustawodawczego z Konstytucją albo innego aktu normatywnego z Konstytucją lub aktem ustawodawczym, odnoszącymi się do aktów normatywnych dotyczących obronności Państwa i Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej

oraz bezpieczeństwa Państwa wystąpić mogą: Prezydium Sejmu, Prezydium Senatu, Rada Ministrów i Komitet Obrony Kraju.

W tym przypadku **RPO nie jest uprawniony do występowania z wnioskami do TK**, Trybunał nie jest też władny podjąć postępowania z inicjatywy własnej. Co ciekawe, prof. Ewa Łętowska, która pełniła wówczas stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, przyznała że składając przedmiotowy wniosek do Trybunału była świadoma braku właściwości RPO w sprawach tego rodzaju, jednak liczyła właśnie na wydanie w tej sprawie postanowienia sygnalizacyjnego. *Rzecznik wystąpił więc do Trybunału, akcentując błędy wojskowej administracji. Ale fakt był faktem – rzecznik nie powinien dotyczyć spraw wojska. Miałam cichą nadzieję, że skoro sprawy nie przyjmą, to przynajmniej zrobią sygnalizację. (...) I tak się stało, dzięki czemu powstało oficjalne stanowisko i wykładnia w ważnej sprawie*⁸⁵⁹. Jak stwierdził Trybunał w postanowieniu S 4/91, **zachowanie pochodzącego z innego ustroju przepisu art. 19 ust. 2 ustawy jest nie do pogodzenia z zasadami państwa prawnego**, które wymagają by podmioty uprawnione do wszczęcia takiego postępowania mogły je inicjować w każdym przypadku dostrzeżonej niekonstytucyjności lub nielegalności ustanowionych norm prawnych. Przepis ten razi swą treścią w zestawieniu z dokonanymi już zmianami w prawie, w tym przede wszystkim w zestawieniu ze znowelizowanym Kodeksem postępowania administracyjnego, który pozwala skarżyć do sądu administracyjnego decyzje administracyjne również z zakresu powszechnego obowiązku obrony.

Również na tle sprawy U 1/91, Trybunał zdecydował się wydać w dniu 24 kwietnia 1991 r. kolejne postanowienie sygnalizacyjne (S 5/91), ponieważ na podstawie materiałów zebranych w sprawie uznał, że **przepis zarządzenia Ministra Obrony Narodowej Nr 5/MON z dnia 5 lutego 1991 r. w sprawie postępowania z poborowymi uznanymi za jedynych żywicieli rodzin wydany został bez podstawy prawnej i narusza przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony PRL oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 1889 r. w sprawie udzielania odroczeń zasadniczej służby wojskowej oraz uznawania poborowych i żołnierzy za jedynych żywicieli rodzin, i w konsekwencji także określone w Konstytucji zaufanie do prawa**. Choć z powodów formalnych Trybunał wydał postanowienie

⁸⁵⁹ Tak: prof. Ewa Łętowska w rozmowie z Krzysztofem Sobczakiem [w:] Rzeźbienie państwa prawa..., op. cit., s. 119.

o nienadaniu wniosкови Rzecznika Praw Obywatelskich dalszego biegu, to podziela w pełni argumentację RPO o uznanie zakwestionowanego zarządzenia MON za nielegalne i niekonstytucyjne. **Minister Obrony Narodowej wydał zarządzenie z powołaniem się na przepisy ustawy i rozporządzenia, które nie zawierają upoważnienia do wydania przepisu o treści, jaką w kwestionowanym zarządzeniu zawarł MON.** TK skierował sygnalizację do Rady Ministrów, która może uchylić zarządzenie ministra.

W ostatnim postanowieniu sygnalizacyjnym z tego roku, z dnia 25 września z 1991 r. (S 6/91), Trybunał zasygnalizował Sejmowi niespójność ustawy z dnia 4 kwietnia 1991 r. o zmianie ustawy o Głównej Komisji Badania Zbrodni Hitlerowskich w Polsce – Instytucie Pamięci Narodowej, z systemem prawnym obowiązującym w RP, w tym z niektórymi przepisami Kodeksu karnego, a w konsekwencji z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawa. Wprowadzona w ustawie z 4 kwietnia 1991 r. definicja zbrodni stalinowskich nasuwa **wątpliwości co do spójności z zasadami prawa karnego, w szczególności zasadą określoności czynu zabronionego i zasadę określoności kary grożącej za popełnienie czynu danego typu, podziałem przestępstw na zbrodnie i występki, ograniczeniem popełnienia zbrodni tylko do przestępstw umyślnych.** Jedynymi ograniczeniami przedmiotowymi jest czas popełnienia przestępstwa, tzn. do 31 grudnia 1956 r., oraz skierowanie przestępstwa przeciwko jednostkom lub grupom ludności. Pojęcie zbrodni przeciwko ludzkości użyte zostało w ustawie różnych znaczeniach: obejmującym wszystkie zbrodnie hitlerowskie i stalinowskie i jeszcze inne, a także w innym sensie, krzyżującym się z wyrażeniem zbrodnie stalinowskie.

Ponadto zbrodniami przeciwko ludzkości w świetle prawa międzynarodowego są zbrodnie ludobójstwa w rozumieniu Konwencji londyńskiej z 9 grudnia 1948 r., natomiast w ustawie zakres tego pojęcia jest znacznie poszerzony i wykracza poza zakres określony przepisami wymienionej Konwencji. Rozszerzenie zakresu przestępstw, których karalność nie ulega przedawnieniu, oznacza, że znowelizowana ustawa wprowadza ponowną karalność co do tych przestępstw, których karalność na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów uległa już przedawnieniu, a tym samym karalność działającą wstecznie. Trybunał Konstytucyjny uważa, że wprowadzenie uzasadnionego względami sprawiedliwościowymi **odstępstwa od zasady *lex retro non agit* wymaga bardzo precyzyjnego określenia przypadków, których odstępstwo to miałoby dotyczyć, i ograniczenia go ramami**

czasowymi, w których możliwe byłoby wszczęcie postępowania karnego. Ponadto tak **ważna regulacja nie powinna być umieszczona w ustawie o zmianie nazwy innej ustawy**, a wyłącznie w akcie prawnym jednoznacznie wskazującym regulowaną materię.

Sygnalizacji punktowej, zawartej w treści postanowienia z dnia 7 października 1992 r. (U 1/92)⁸⁶⁰, opartej wprost na art. 6 ustawy z 1985 r., stanowiącym wówczas podstawę do przedstawiania uwag o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego, nadano sygnaturę S 1/92, jednak w niniejszej rozprawie nie została zakwalifikowana jako odrębne postanowienie sygnalizacyjne.

Kolejne postanowienie sygnalizacyjne, z dnia 15 grudnia 1992 r., ma sygnaturę S 2/92. Zostało przedstawione Sejmowi w związku z badaną, z wniosku Związku Zawodowego Rolnictwa *Samoobrona*, konstytucyjnością przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. – Prawo bankowe. Trybunał stwierdził co prawda zgodność kwestionowanych przepisów z Konstytucją, dostrzegł jednak **lukę prawną w Prawie bankowym, polegającą na braku zobowiązania banków do określenia w regulaminach kryteriów zmiany stopy oprocentowania kredytów**. Jak zauważył TK, na podstawie Prawa bankowego wydają regulaminy, w których zastrzegają zmienną stawkę procentową, nie określając przy tym przesłanek, od zaistnienia których zależy skorzystanie z uprawnienia dokonania takiej zmiany, ani nie podając maksymalnej wysokości jej oprocentowania – co pozostaje w sprzeczności z zasadami sprawiedliwości społecznej. *Brak takich przesłanek powoduje przerzucenie całości ryzyka związanego z zagrożeniem inflacyjnym na kredytobiorcę oraz prowadzi do zupełnej dowolności w kształtowaniu treści stosunku prawnego przez jedną ze stron. Jest to szczególnie niekorzystne w sytuacji kredytobiorcy, który nawet w wypadku odstąpienia od umowy nie jest w stanie niezwłocznie zwrócić bez poniesienia istotnych strat wykorzystanego już kredytu*⁸⁶¹. Ponieważ umowa o kredyt bankowy powinna podlegać szczególnie dokładnej kontroli z punktu widzenia zasad sprawiedliwości społecznej, a ciężar

⁸⁶⁰ W postanowieniu z dnia 7 października 1992 r., sygn. akt U 1/92, Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę Sejmowi na sprzeczność ustawy o izbach lekarskich, dookreślonej przez Kodeks etyki lekarskiej, z ustawą o warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, ustawą o zawodzie lekarza oraz Kodeksem karnym, w zakresie warunków legalności przerywania ciąży, zwolnienia z tajemnicy lekarskiej oraz dopuszczalności eksperymentu biomedycznego.

⁸⁶¹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 1992 r., sygn. akt S 2/92.

naruszonych zasad współżycia społecznego jest znaczny, dotykając setek tysięcy kredytobiorców, Trybunał zasugerował dokonanie stosownej zmiany przepisu.

W pierwszym z dwóch postanowień sygnalizacyjnych wydanych w 1993 r., Trybunał zasygnalizował rządowi **uchybie w prawie, polegające na wydaniu przez Radę Ministrów rozporządzenia** z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości **ze znacznym opóźnieniem w stosunku do daty wejścia w życie ustawy**. Postanowienie z dnia 20 stycznia 1993 r. (S 1/93) zostało wydane w związku z rozpoznaniem wniosku Sejmiku Samorządowego Województwa Gdańskiego o stwierdzenie niezgodności przepisów tego rozporządzenia Rady Ministrów z Konstytucją i ustawą o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Trybunał stwierdził, że przepisy rozporządzenia Rady Ministrów służące wykonaniu zasad ustawy, która weszła w życie 5 grudnia 1990 r., zostały wydane dopiero 16 lipca 1991 r., a zasady obniżki opłat za wieczyste użytkowanie, które dotyczą całego 1991 r., weszły w życie 31 sierpnia 1991 r. W ocenie Trybunału, skutki takiego opóźnionego rozporządzenia są wyjątkowo *niekorzystne zarówno dla spójności systemu prawnego, jak i dla możliwości poprawnego stosowania przepisów prawnych*⁸⁶². Rady gmin, które ustalały opłaty z tytułu wieczystego użytkowania bez uwzględnienia obniżek przewidzianych dopiero w rozporządzeniu, zobowiązane były do dokonania ponownych rozliczeń. Jak stwierdził Trybunał, *zachowanie jednności koncepcji legislacyjnej wymaga, aby przepisy wykonawcze wchodziły w życie wraz z nowym przepisem podstawowym i były do niego dostosowane, bowiem tylko wówczas będzie możliwe zachowanie spójności prawa, niezbędne dla zapewnienia właściwego działania prawa w ramach systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*. Podkreślił przy tym, że znaczne opóźnienia w wydawaniu aktów wykonawczych do ustaw przez Radę Ministrów powtarzają się.

W dniu 15 grudnia 1993 r. Trybunał wydał postanowienie o sygn. akt S 2/93, w którym sygnalizował Sejmowi **lukę w prawie, polegającą na braku określenia w ustawie z 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych, jak i w ustawie z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, **szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sytuacji, gdy ma on wydawać orzeczenie o sprzeczności działalności partii politycznej****

⁸⁶² Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 stycznia 1993 r., sygn. akt S 1/93.

Konstytucją RP, a także w sytuacji, gdy ma wydawać orzeczenie o zakazie działalności partii politycznej w przypadku, gdy działalność ta zmierza do zmiany przemocą konstytucyjnego ustroju RP lub wyraża się organizowaniem przez władze partii stosowania przemocy w życiu publicznym. W uchwale z dnia 6 października 1993 r. (W 15/92), w sprawie z wniosku Prokuratora Generalnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni przepisu ustawy o partiach politycznych, Trybunał stwierdził, że odpowiednie stosowanie przepisów o postępowaniu, zawartych w ustawie z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym i w uchwale Sejmu z 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, możliwe jest tylko w sprawach o wydanie orzeczenia o sprzeczności z Konstytucją celów partii politycznej określonych w statucie lub programie tej partii. Nie mają one natomiast zastosowania w orzekaniu o sprzeczności działalności partii politycznej z Konstytucją oraz o zakazie działalności partii politycznej w przypadku, gdy działalność ta zmierza do zmiany przemocą konstytucyjnego ustroju RP lub wyraża się organizowaniem przez władze partii stosowania przemocy w życiu publicznym, ani nie istnieje żadna inna regulacja ustawowa określająca postępowanie w tych sprawach. Sygnalizowana luka polega na tym, że ustawodawca nałożył na Trybunał obowiązki orzekania o sprzeczności działalności partii politycznej z Konstytucją oraz orzekanie o zakazie działalności partii politycznej, nie określając jednocześnie procedury ich realizacji, powodując niemożność wydawania orzeczeń.

W 1994 r. Trybunał także wydał tylko dwa postanowienia sygnalizacyjne. Pierwsze, z dnia 13 czerwca 1994 r. (S 1/94), wydane zostało w związku z rozpoznawanym wnioskiem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni przepisu ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej, w sprawie o sygn. akt W 3/94. TK postanowił zasygnalizować Sejmowi szereg dostrzeżonych luk i uchybień, polegających m.in. na **braku określenia w przepisach ustawowych zasad zwalniania od obowiązku zachowania tajemnicy państwowej w postępowaniu przed sądami i innymi organami oraz właściwej w tym względzie procedury**. Ponadto lukę prawną stanowi **nieuwzględnienie kompetencji organów sądowych** (Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Prezesa Trybunału Konstytucyjnego) **do ustalania wykazu stanowisk i funkcji, których pełnienie uprawnia do**

dostępu do wiadomości stanowiących tajemnicę państwową bez potrzeby uzyskiwania upoważnień.

Trybunał stwierdził **nieokreśloność i systemową niespójność konstrukcji prawnej tajemnicy państwowej**, w szczególności przekazania *uszczegółowienia* i aktualizacji wiadomości objętych tą tajemnicą do uregulowania aktem niższej rangi niż ustawa oraz wyłączenia spod publikacji wykazów wiadomości stanowiących tajemnicę dotyczących obronności, Sił Zbrojnych i bezpieczeństwa Państwa. Podniósł **brak spójności przepisów ustawy** (w szczególności wyłączenia spod obowiązku ogłoszenia wykazów wiadomości dotyczących obronności, Sił Zbrojnych i bezpieczeństwa Państwa) oraz **nie określenie procedury ujawniania wiadomości stanowiących tajemnicę państwową**, co powoduje niespójność z obowiązującym w Rzeczypospolitej Polskiej systemie prawnym. W opinii Trybunału, ustawowe uregulowanie zasad i trybu zachowania oraz zwalniania od obowiązku dochowania tajemnicy państwowej *oraz odpowiadającej standardom państwa prawnego procedury, uwzględniającej także prawo do sądu, jest dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej warunkiem koniecznym i pilnym*⁸⁶³, a od ustawodawcy zależy ostateczny kształt regulacji.

W dniu 24 czerwca 1994 r. TK wydał postanowienie sygnalizacyjne o sygn. akt S 2/94, w związku z podjętą w dniu 10 maja 1994 r. uchwałą ustalającą wykładnię art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, dotyczącego opróżnienia stanowiska Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (sygn. akt W 7/94). TK zasygnalizował Sejmowi luki w prawie polegające na **braku ustawowej regulacji umożliwiającej zawieszenie w czynnościach członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji** w przypadku wszczęcia postępowania związanego z okolicznościami stanowiącymi podstawę do odwołania oraz **braku ustawowej regulacji sposobu wykonania orzeczenia stwierdzającego rażące naruszenie przepisów ustawy przez członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji** w przypadku, gdy organ uprawniony do odwołania członka Krajowej Rady tego nie uczyni.

W latach 1995-1996 Trybunał Konstytucyjny nie wydawał postanowień sygnalizacyjnych, a w 1997 r., jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., zrealizował funkcję sygnalizacyjną w postanowieniu z dnia 28 maja 1997 r. (S 1/97),

⁸⁶³ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 1994 r., sygn. akt S 1/94.

wydanym w związku z orzeczeniem TK z dnia 6 maja 1997 r. (U 2/96). Choć Trybunał Konstytucyjny stwierdził w swoim wyroku zgodność z Konstytucją uchwały Rady Ministrów nr 7/94 z 15 lutego 1994 r. w sprawie powołania Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych, to zdecydował się w postanowieniu o sygn. S 1/97 zasygnalizować Radzie Ministrów potrzebę zmiany rodzaju aktu prawnego regulującego instytucję Komisji Trójstronnej, zastępując uchwałę Rady Ministrów ustawą. Trybunał wskazał, że *zastosowana w uchwale powołującej do życia Trójstronną Komisję forma prawna może być w przyszłości przyczyną niejasności merytorycznych czy jurydycznych wynikających z tego, że z jednej strony akt prawny powołujący do życia Trójstronną Komisję ma charakter podustawowy, z drugiej natomiast pewne dalsze jej kompetencje zostały ujęte w akcie o charakterze ustawowym, co powoduje niespójność systemową*⁸⁶⁴.

5.2. Postanowienia sygnalizacyjne wydane na gruncie ustawy z 1997 r.

W dniu wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 17 października 1997 r., jej przepisy stały się *zasadniczą podstawą oceny konstytucyjności wszystkich przepisów prawa, niezależnie od tego czy zostały ustanowione przed czy po wejściu w życie nowej konstytucji*⁸⁶⁵. Tego dnia weszła także w życie także nowa ustawa z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Z uwagi na powyższe, data 17 października 1997 r. będzie momentem początkowym dla drugiej części badania realizacji kompetencji sygnalizacyjnej przez Trybunał Konstytucyjny w formie postanowień sygnalizacyjnych. Momentem końcowym zaś dzień 30 sierpnia 2015 r., kiedy weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, która uchyliła ustawę z 1997 r. Od dnia 17 października 1997 r. do dnia 30 sierpnia 2015 r., a więc w czasie obowiązywania ustawy z 1997 r., Trybunał Konstytucyjny wydał czterdzieści siedem postanowień sygnalizacyjnych.

W 1998 r. Trybunał Konstytucyjny nie wydał żadnego postanowienia sygnalizacyjnego⁸⁶⁶, natomiast w roku 1999 wystąpił z sygnalizacją jeden raz.

⁸⁶⁴ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1997 r., sygn. akt S 1/97.

⁸⁶⁵ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 1997 roku, op. cit.

⁸⁶⁶ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 1998 roku, Warszawa 1999, dostępna na stronie internetowej TK pod adresem: <http://trybunal.gov.pl/publikacje/informacje-o-problemach-wynikajacych-z-dzialalnosci-i-orzecznictwa-tk/1998/> (dostęp na dzień 31.05.2019).

W postanowieniu z dnia 20 kwietnia 1999 r. (S 1/99) Trybunał zwrócił Sejmowi uwagę na **potrzebę wprowadzenia nowych unormowań prawnych odnoszących się do ustroju sądów oraz pozycji prawnej sędziego, a służących ochronie bezstronnego wymiaru sprawiedliwości**. Trybunał zauważył, że stwierdzenie, wyrokiem z 27 stycznia 1999 r. (K 1/98), niezgodności z Konstytucją oraz Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności niektórych przepisów ustaw o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz Prawa o ustroju sądów powszechnych *skutkuje możliwością zaistnienia luki w prawie*. Niezgodne z Konstytucją przepisy w stopniu nieproporcjonalnym ograniczały sferę życia prywatnego i rodzinnego sędziów i nie były konieczne dla ochrony bezstronności sędziego. Jednakże *małżeństwo, więzi pokrewieństwa lub powinowactwa łączące sędziów z adwokatami i radcami prawnymi, choć nie przesądzają o utracie przymiotu bezstronności przez sędziego w konkretnej sprawie – mogą stwarzać zagrożenie jeśli chodzi o zewnętrzny obraz wymiaru sprawiedliwości*⁸⁶⁷, który to należy do celów publicznych, zasługujących na wsparcie ustawodawcy. Dlatego też Trybunał zasugerował władzy ustawodawczej rozważenie wprowadzenia *nowych gwarancji, prowadzących do wykluczenia możliwości powstania uzasadnionych wątpliwości społecznych, co do kształtowania się właściwego, bezstronnego obrazu wymiaru sprawiedliwości*⁸⁶⁸. Podkreślił przy tym, że regulacje te nie powinny mieć charakteru absolutnych zakazów, powodujących automatycznie nieodwracalne dla sędziego skutki.

W roku 2000 Trybunał wydał jedno postanowienie sygnalizacyjne – z dnia 21 czerwca 2000 r. (S 1/00). W związku z orzeczeniem o braku niezgodności z Konstytucją zmienionego wskutek reformy systemu ubezpieczeń społecznych przepisu ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojskowych i wojennych oraz ich rodzin (K 2/99)⁸⁶⁹, Trybunał postanowił zasygnalizować Radzie Ministrów potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie **unormowania podstawy wymiaru rent inwalidów wojennych i wojskowych**, przyznanych przed 1 stycznia 1999 r. Zakwestionowany w sprawie K 2/99 znowelizowany

⁸⁶⁷ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 1999 r., sygn. akt S 1/99.

⁸⁶⁸ Tamże.

⁸⁶⁹ W wyroku z dnia 21 czerwca 2000 r., sygn. akt K 2/99, Trybunał stwierdził, że artykuł 11 ust. 1 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojskowych i wojennych oraz ich rodzin w brzmieniu ustalonym przez art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach waloryzacji emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw nie jest niezgodny z art. 2, 19 i 32 ust. 1 Konstytucji RP.

przepis prawny miał jedynie charakter odsyłający i nie zawierał treści merytorycznych, które mogłyby być poddane kontroli pod względem zgodności z konstytucją. Był jednak podstawą zastąpienia mechanizmu waloryzacji wynagrodzeniowej mechanizmem waloryzacji cenowej, przed podniesieniem wskaźnika wymiaru kwoty bazowej do 100% przeciętnego wynagrodzenia, co w opinii Trybunału *doprowadziło do niespójności regulacji prawnych podstaw wymiaru rent inwalidów wojennych i wojskowych, przyznanych przed i po 1 stycznia 1999 r.*⁸⁷⁰

W 2001 r. Trybunał dwukrotnie korzystał z możliwości przedstawienia organom prawotwórczym uwag o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie. Rozpatrując sprawę zgodności z konstytucją tzw. ustawy powodziowej (K 30/00)⁸⁷¹, zdecydował się, w postanowieniu z dnia 6 marca 2001 r. (S 1/01), przedstawić Sejmowi **konieczność uchwalenia ustaw, normujących sytuacje szczególnych zagrożeń**, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji, przewidującym możliwość wprowadzenia odpowiedniego stanu nadzwyczajnego: stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej. Jednak zasady działania organów władzy publicznej, zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności i prawa człowieka i obywatela, oraz podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia swobód obywatelskich powinna określać ustawa (art. 228 ust. 3 i 4). Projekty ustaw *niezbędnych do stosowania Konstytucji*, Rada Ministrów zobowiązana była do przedstawienia Sejmowi w okresie dwóch lat od dnia wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. (art. 236). Odpowiednie inicjatywy ustawodawcze regulujące stany nadzwyczajne nie wyszły jednak *poza stadium prac w komisjach sejmowych, a koniec kadencji parlamentu doprowadził do ich dezaktualizacji, w związku z zasadą dyskontynuacji*

⁸⁷⁰ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 czerwca 2000 r., sygn. akt S 1/00; zob. też: Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2000 roku, Warszawa 2001, dostępna na stronie internetowej TK pod adresem: trybunal.gov.pl/publikacje/informacje-o-problemach-wynikajacych-z-dzialalnosci-i-orzecznictwa-tk/2000/ (dostęp na dzień 31.05.2019).

⁸⁷¹ W wyroku z dnia 6 marca 2001 r., sygn. akt K 30/00, Trybunał stwierdził zgodność ustawy z dnia 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r. z art. 32 Konstytucji RP. Ponadto postanowił umorzyć postępowanie w zakresie stwierdzenia, że nie wydanie ustaw zabezpieczających wyrównanie szkód powstałych w wyniku klęsk żywiołowych stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP, w związku z niedopuszczalnością wydania orzeczenia ze względu na konstytucyjnie określony zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego.

*prac parlamentarnych*⁸⁷². Trybunał przypominał, że *problematyka stanów nadzwyczajnych jest niezwykle istotna z punktu widzenia ochrony praw jednostki oraz zapewnienia praworządnego funkcjonowania organów władzy publicznej, a system prawa w państwie demokratycznym nie może pozostawać nieprzygotowany na takie sytuacje*⁸⁷³. Trudności w ustaleniu obowiązującego stanu prawnego w zakresie ustawowej regulacji o zasadniczym znaczeniu dla funkcjonowania państwa w sytuacjach nadzwyczajnych, *skutkuje istnieniem luk w prawie, których usunięcie jest konieczne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej i dla pełnego wprowadzenia w życie postanowień rozdziału XI konstytucji*⁸⁷⁴.

W trakcie badania zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (K 11/00)⁸⁷⁵, Trybunał Konstytucyjny stwierdził **brak spójności przepisów dotyczących orzekania w sprawach o opróżnienie lokali i wykonywania prawomocnych wyroków eksmisyjnych z lokali mieszkalnych**, zajmowanych na podstawie tytułu prawnego poddanego reżimowi innych przepisów prawnych niż ustawa o najmie i dodatkach mieszkaniowych. W postanowieniu z dnia 4 kwietnia 2001 r. (S 2/01) zdecydował się więc przedstawić Sejmowi RP **konieczność rozszerzenia funkcji ochronnej**, wynikającej z treści ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, **na lokatorów**, przeciwko którym wszczęto postępowanie sądowe lub egzekucyjne w przedmiocie opróżnienia lokali objętych na podstawie tytułu prawnego, nie podlegających regulacji ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (...), ewentualnie kompleksowego uregulowania tej materii w odrębnej ustawie⁸⁷⁶.

⁸⁷² Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2001 roku, op. cit., s. 38.

⁸⁷³ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2001 r., sygn. akt S 1/01.

⁸⁷⁴ Tamże.

⁸⁷⁵ W wyroku z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 11/00, Trybunał orzekł niezgodność z art. 30 i z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP art. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych w zakresie, w jakim umożliwia wszczęcie lub prowadzenie egzekucji wobec osób w stosunku do których prawomocnym wyrokiem zapadłym przed dniem wejścia w życie tej ustawy, orzeczono obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego objętego na podstawie tytułu prawnego.

⁸⁷⁶ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2001 roku, op. cit., s. 38; zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt S 2/01.

W 2002 r. Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając w wyroku z 2 lipca 2002 r. (U 7/01)⁸⁷⁷ istnienie luki prawnej, zdecydował się zasygnalizować Sejmowi i Radzie Ministrów, w postanowieniu z 2 lipca 2002 r. (S 1/02), **konieczność systemowego unormowania problematyki materialnej pomocy dla studentów kształcących się w ramach wszystkich systemów studiów**. Zgodnie z art. 152 ust. 1 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym studentom przysługuje prawo do pomocy materialnej, w tym także do stypendium socjalnego, ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa. Art. 152 ust. 3 tzw. ustawy akademickiej zobowiązał natomiast do określenia warunków, form, trybów przyznawania i wypłacania oraz wysokość pomocy dla studentów w drodze rozporządzenia. W konsekwencji niepełnego wykonania przez Radę Ministrów delegacji ustawowej, zawartej w art. 152 ust. 3 ustawy, poprzez pominięcie kwestii pomocy materialnej dla studentów podejmujących kształcenie w innych trybach (systemach) niż dzienny – powstała luka prawna, *której usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego RP, w szczególności zaś dla realizacji konstytucyjnej zasady równości zasad przyzwoitej legislacji*⁸⁷⁸.

W 2003 r. Trybunał wydał dwa postanowienia sygnalizacyjne. W ślad za wyrokiem z dnia 19 lutego 2003 r. (P 11/02), w którym orzeczono niekonstytucyjność przepisu § 2 art. 393⁴ Kodeksu postępowania cywilnego, dającego Rzecznikowi Praw Obywatelskich prawo do wniesienia kasacji w terminie 6 miesięcy od dnia doręczenia orzeczenia stronie, Trybunał wydał postanowienie sygnalizacyjne z dnia 12 marca 2003 r. (S 1/03). Ponieważ skutkiem orzeczenia w sprawie o sygn. akt. P 11/02 była utrata przez Rzecznika Praw Obywatelskich możliwości wnoszenia kasacji, w systemie prawnym powstała **luka prawna dotycząca braku uregulowania, w ramach postępowania cywilnego, nadzwyczajnego środka odwoławczego**. Trybunał, uznając potrzebę usunięcia tej luki dla zapewnienia spójności

⁸⁷⁷ W wyroku z dnia 2 lipca 2002 r., sygn. akt U 7/01, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1991 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości świadczeń pomocy materialnej dla studentów studiów dziennych nie jest niezgodne z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 70 ust. 4 Konstytucji RP i jest zgodne z art. 152 ust. 3 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

⁸⁷⁸ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2002 r., sygn. akt S 1/02; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2002 roku, Warszawa 2003, s. 30 i 57, dostępna na stronie internetowej TK pod adresem: <http://trybunal.gov.pl/publikacje/informacje-o-problemach-wynikajacych-z-dzialalnosci-i-orzecznictwa-tk/2002/> (dostęp na dzień 31.05.2019).

systemu prawnego RP, wskazał na potrzebę podjęcia działań ustawodawczych w celu ukształtowania *systemowego uregulowania środków zaskarżenia w sprawach cywilnych naruszających konstytucyjne wolności i prawa*⁸⁷⁹.

W sygnalizacji wyrażonej w postanowieniu z 27 maja 2003 r. (S 2/03) Trybunał Konstytucyjny zwrócił Sejmowi uwagę na **potrzebę unormowania jasnego trybu pozwalającego uwzględniać polskie pochodzenie** dla celów określonych w art. 52 ust. 5 Konstytucji (w procesie wydawania zezwoleń na pobyt stały na terytorium Rzeczypospolitej). Brak jednoznacznej ustawowej regulacji – mechanizmu stwierdzania pochodzenia osób ubiegających się o prawo pobytu na terytorium RP – gwarantowanego konstytucyjnie prawa jednostki – stanowi lukę konstrukcyjną, wynikającą z zaniechania regulacji ustawowych, które były konstytucyjnie zapowiedziane. Była to przyczyna orzeczenia w wyroku z dnia 13 maja 2003 r. niezgodności z Konstytucją regulacji ustawy o cudzoziemcach w zakresie, w jakim dopuszcza odstępnie od uzasadnienia decyzji w części dotyczącej polskiego pochodzenia cudzoziemca (SK 21/02)⁸⁸⁰. Ponieważ ustawodawca dysponuje swobodą w doborze odpowiedniej techniki legislacyjnej do wykonania dyspozycji normy konstytucyjnej, Trybunał nie wykluczył *stosownej nowelizacji ustawy o cudzoziemcach, rozszerzenia zakresu przedmiotowego ustawy o repatriacji lub wprowadzenia odrębnej, szczególnej regulacji ustawowej*⁸⁸¹.

Trybunał Konstytucyjny w 2004 r. wydał jedno postanowienie sygnalizujące Sejmowi potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej co do materii, której dotyczył wyrok z dnia 2 marca 2004 r. (SK 53/03)⁸⁸². W opinii Trybunału, **praktyka sądowa błędnie wywodzi z art. 401¹ Kodeksu postępowania cywilnego wnioski** niezgodne z art. 190 ust. 4 Konstytucji, normującym prawo do uzyskania wznowienia postępowania – jeśli rozstrzygnięcie oparto o przepis, co do którego w formalny sposób stwierdzono niekonstytucyjność. Przepis ten

⁸⁷⁹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2003 r., sygn. akt S 1/03; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2003 roku, Warszawa 2004, s. 65-66, dostępna na stronie internetowej TK pod adresem: trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/publikacje/informacje_o_problemach/2003_Informacja_o_istotnych_problemach.pdf (dostęp na dzień 31.05.2019).

⁸⁸⁰ W wyroku z dnia 13 maja 2003 r., sygn. akt SK 21/02, Trybunał stwierdził, że ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach, w zakresie w jakim dopuszcza odstępnie od uzasadnienia decyzji w części dotyczącej polskiego pochodzenia cudzoziemca, jest niezgodny z Konstytucją RP.

⁸⁸¹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2003 r., sygn. akt S 2/03.

⁸⁸² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 marca 2004 r., sygn. akt SK 53/03.

zapewnia, aby ostateczny skutek wymierzenia sprawiedliwości był zgodny z Konstytucją, poprzez zastosowanie mechanizmu ukształtowanego w tym przepisie oraz w ustawach zwykłych, określających procedury: karną, cywilną, administracyjno-sądową i sądową⁸⁸³. Błędna interpretacja procedury uregulowanej w ustawie, do której odsyła art. 190 ust. 4 Konstytucji, niweczy szansę na wznowienie postępowania – w rozumieniu art. 190 ust. 4 Konstytucji. W opinii Trybunału, istniała jednak możliwość zinterpretowania Kpc w sposób w pełni zgodny z gwarancją konstytucyjną. Z tego względu Trybunał orzekł o zgodności art. 401¹ Kodeksu postępowania cywilnego z Konstytucją, ale jednocześnie, tego samego dnia, skierował do Sejmu postanowienie sygnalizacyjne (S 1/04), w którym zwrócił uwagę na potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie **bardziej precyzyjnego uregulowania kodeksowego**, które zapewniłoby implementację art. 190 ust. 4 Konstytucji w procedurze cywilnej. Jeżeli okazałoby się, że przyczyną sygnalizowanego błędnego odczytywania art. 401¹ Kpc nie jest luka legislacyjna lecz *czysta praktyka organów stosujących prawo, która utrwaliłaby się i rozpowszechniła*, w trakcie ponownej analizy znaczenia art. 401¹ Kpc Trybunał może dojść do wniosku, że *wadliwość tkwi w samym brzmieniu przepisu*⁸⁸⁴.

Trybunał wydał w 2005 r. dwa postanowienia sygnalizujące Sejmowi potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej. Sygnalizacja z 29 czerwca 2005 r. (S 1/05) została zapowiedziana w uzasadnieniu wydanego w pełnym składzie wyroku z 19 kwietnia 2005 r. (K 4/05), lecz podstawą do jej wydania były również liczne wcześniejsze orzeczenia⁸⁸⁵, w których Trybunał, *poddając kontroli konstytucyjności kolejne powstające od 1994 r. regulacje ustawowe, odnoszące się bezpośrednio do problematyki czynszów i opłat za używanie lokalu, a także do kwestii wzajemnych praw i obowiązków właścicieli i lokatorów, sformułował szereg tez określających konstytucyjne ramy niezbędnych ustawowych*

⁸⁸³ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 marca 2004 r., sygn. akt S 1/04.

⁸⁸⁴ Tamże; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2004 roku, Warszawa 2005, s. 19-20, dostępna na stronie internetowej TK pod adresem: trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/publikacje/informacje_o_problemach/Informacja_2004.pdf (dostęp na dzień: 31.05.2019).

⁸⁸⁵ Zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 10 października 2000 r., sygn. akt P 8/99; 2 października 2002 r., sygn. akt K 48/01; 30 marca 2004 r., sygn. akt K 32/03; 12 maja 2004 r., sygn. akt SK 34/02.

rozwiązań⁸⁸⁶. Stwierdzone **uchybieńia i luki** – na których istnienie Trybunał zwracał już uwagę w uzasadnieniach swoich wyroków, bądź w informacjach o działalności Trybunału w ostatnich latach⁸⁸⁷ – **w przepisach regulujących opłaty za używanie lokali mieszkalnych**, niestanowiących własności osób zajmujących mieszkanie, bez względu na osobę właściciela i tytuł prawny do lokalu były przedmiotem wydanej w pełnym składzie sygnalizacji (S 1/05). W opinii Trybunału, *nie jest już możliwe fragmentaryczne, czy też przejściowe, regulowanie tej problematyki (...) konieczne są w tej materii rozwiązania kompleksowe, o celach wyraźnie określonych i zgodnych z Konstytucją*⁸⁸⁸.

Postanowienie z 19 maja 2005 r. (Ts 153/04/S) zostało wydane po wstępnym rozpoznaniu skargi konstytucyjnej⁸⁸⁹, której nie nadano dalszego biegu. Trybunał dostrzegł, że w uregulowaniach ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne istnieje luka prawna, która polega na **braku określenia organu właściwego oraz trybu postępowania z wnioskiem o wyłączenie Rzecznika Interesu Publicznego z postępowania lustracyjnego** i zasygnalizował Sejmowi potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w tym przedmiocie. Luka prawna w tzw. ustawie lustracyjnej *pozbawia osobę lustrowaną istotnego uprawnienia procesowego, umożliwiającego kontrolę rozstrzygnięć (m.in. pod kątem bezstronności) podejmowanych przez Rzecznika*. Ponieważ istnieją procedury, których zastosowanie może prowadzić do wyłączenia prokuratora, innych osób prowadzących postępowanie przygotowawcze lub innych oskarżycieli publicznych, *niemożność rozpatrzenia wniosku o wyłączenie Rzecznika Interesu Publicznego (...) tworzy stan, w którym podobne sytuacje są poddawane bez wyraźnego uzasadnienia odmiennej*

⁸⁸⁶ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2005 r., sygn. akt S 1/05.

⁸⁸⁷ Zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2004 roku, op. cit., s. 66-67 i 69-77.

⁸⁸⁸ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2005 r., sygn. akt S 1/05; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2005 roku, op. cit., s. 63, 100 i 127.

⁸⁸⁹ Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z dnia 19 maja 2005 r., sygn. akt Ts 153/04, nie uwzględnił zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 2004 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Józefa Oleksego, który wniósł o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy lustracyjnej z Konstytucją RP i Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

*regulacji*⁸⁹⁰. Warto zauważyć, że było to pierwsze postanowienie sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego, w którym zwrócił uwagę na potrzebę wprowadzenia odpowiednich zmian w systemie prawnym w związku ze sprawą zawisłą, niezakończoną wyrokiem.

W 2006 r. Trybunał wydał trzy postanowienia sygnalizujące Sejmowi potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej. W związku z wydanym orzeczeniem z dnia 21 grudnia 2005 r. (SK 10/05) o niezgodności przepisu ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z Konstytucją⁸⁹¹, Trybunał zasygnalizował Sejmowi, w postanowieniu z dnia 18 stycznia 2006 r. (S 1/06) **potrzebę unormowania** – w sposób zgodny z konstytucyjnymi standardami ochrony własności i innych praw majątkowych oraz zapewniający analogiczny poziom ochrony właścicieli odrębnych lokali, niezależnie od trybu ustanowienia prawa odrębnej własności – **skutków ustanowienia odrębnej własności lokali w nieruchomościach spółdzielni mieszkaniowych**, obciążonych hipotekami ustanowionymi przed 24 kwietnia 2001 r. W opinii Trybunału, instrumenty prawne unormowane w zaskarżonych przepisach są niesymetryczne i nieadekwatne, a stopień ochrony wierzyciela hipotecznego (a także właścicieli odrębnych lokali) – różny.

Postanowienie z 25 stycznia 2006 r. (S 2/06) zostało wydane przez Trybunał w następstwie wyroku z 12 grudnia 2005 r. (K 32/04)⁸⁹², dotyczącego uprawnień Policji do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych w sposób niejawnny. Trybunał zwrócił uwagę Sejmowi na **konieczność zagwarantowania w ustawie o Policji konstytucyjnych praw osób poddanych kontroli operacyjnej**. Zaznaczył też, że *wskazanie* wynikających z Konstytucji „warunków brzegowych” regulacji prawnej działań operacyjno-rozpoznawczych *ułatwi ustawodawcy ewentualną korektę ustaw nieobjętych kontrolą konstytucyjności, w których znajdują się (lub mają się znajdować - w wypadku ustaw projektowanych) zbliżone*

⁸⁹⁰ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2005 r., sygn. akt Ts 153/04/S; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2005 roku, op. cit., s. 63 i 127.

⁸⁹¹ W wyroku z dnia 21 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 10/05, Trybunał stwierdził, że art. 44 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, w brzmieniu nadanym nowelizacją z dnia 21 grudnia 2001 r., jest niezgodny z Konstytucją RP.

⁸⁹² W wyroku z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. akt K 32/04, Trybunał stwierdził m.in., że art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji jest niezgodny z Konstytucją oraz, że art. 19 ust. 16 ustawy o Policji, w zakresie w jakim przewiduje po zakończeniu kontroli operacyjnej powiadomienie o tej kontroli podejrzanego i jego obrońcę, jest zgodny z Konstytucją RP.

*przepisy*⁸⁹³. Zauważył także, że istnienie pozytywnego obowiązku informowania osoby poddanej działaniom operacyjnym przez policję z jej własnej inicjatywy, o prowadzeniu kontroli operacyjnej, *byłoby zapewne wskazane i odpowiadałoby potrzebie efektywnej instrumentalizacji proceduralnej konstytucyjnego prawa określonego w art. 51 ust. 4 Konstytucji*⁸⁹⁴, statuującego prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych oraz zebranych w sposób sprzeczny z ustawą⁸⁹⁵.

W sygnalizacji z 30 października 2006 r. (S 3/06) Trybunał wskazał Sejmowi konieczność rozważenia podjęcia działań legislacyjnych w zakresie **unormowania systemu powoływania osób sprawujących władzę sądowniczą**, tak aby zapewnić pełną realizację konstytucyjnych standardów prawa do sądu. Postanowienie zostało wydane w związku z rozpoznawaniem połączonych skarg konstytucyjnych na regulacje ustawowe dotyczące instytucji asesora sądowego (SK 7/06). W ocenie skarżących, przepisy prawa o ustroju sądów powszechnych, które przewidują powierzenie sprawowania władzy sądowniczej asesorom, których status jest uregulowany odmiennie od statusu sędziów, powodują, że sprawy rozstrzygane są przez organy, które nie spełniają konstytucyjnych standardów niezależności i niezawisłości, z udziałem osób zależnych od organów władzy wykonawczej. Trybunał stwierdził, że *ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów doprowadziłoby do sytuacji, w której asesory nie będą mogli wykonywać czynności z zakresu wymiaru sprawiedliwości*⁸⁹⁶. Tak istotne zmniejszenie liczby osób orzekających poważnie utrudniłoby sprawne działanie sądów powszechnych, znacznie wydłużając czas prowadzenia postępowań sądowych. Ponieważ konsekwencją usunięcia zaskarżonych przepisów z systemu prawnego mógłby być paraliż funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, zdaniem Trybunału *odpowiednie organy władzy publicznej powinny możliwie szybko przygotować i wprowadzić rozwiązania, które zmienią dotychczasowy model kształcenia i powoływania*

⁸⁹³ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 stycznia 2006 r., sygn. akt S 2/06.

⁸⁹⁴ Tamże.

⁸⁹⁵ Zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2005 roku, op. cit., s. 51 i 92.

⁸⁹⁶ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2006 r., sygn. akt S 3/06.

*osób sprawujących wymiar sprawiedliwości, zapewniając pełną zgodność rozwiązań ustawowych z Konstytucją*⁸⁹⁷.

W 2007 r., Trybunał wydał aż sześć postanowień sygnalizacyjnych, w których przedstawił właściwym organom stanowiącym prawo uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie – dwukrotnie więcej niż w roku ubiegłym. W postanowieniu z 31 stycznia 2007 r. (S 1/07) TK zasygnalizował potrzebę podjęcia działań legislacyjnych w sprawie zmiany art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty w sposób zgodny z konstytucyjnymi wymaganiami dotyczącymi upoważnienia ustawowego oraz zasadą wyłączności regulacji ustawowej w sferze praw i wolności. Sygnalizacja została skierowana do Sejmu w związku z wyrokiem z 16 stycznia 2007 r. (U 5/06), stwierdzającym nielegalność i niekonstytucyjność niektórych przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 września 2004 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych oraz zmieniającego je rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 września 2006 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych, dotyczących egzaminu maturalnego⁸⁹⁸. Badając hierarchiczną zgodność zakwestionowanych norm, Trybunał zauważył, że przepis na podstawie którego oba rozporządzenia zostały wydane – art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty – *nie spełnia konstytucyjnych wymagań upoważnienia ustawowego (art. 92 ust. 1 Konstytucji), i w konsekwencji prowadzi do naruszenia zasady wyłączności regulacji ustawowej w sferze konstytucyjnego prawa do nauki*⁸⁹⁹. Trybunał nie mógł rozstrzygnąć kwestii konstytucyjności tego przepisu ze względu na związanie granicami wniosku. Z tego

⁸⁹⁷ Tamże; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2006 roku, Warszawa 2007, dostępna na stronie internetowej TK pod adresem: trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/publikacje/informacje_o_problemach/Informacja2006.pdf (dostęp na dzień: 31.05.2019).

⁸⁹⁸ W wyroku z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06, Trybunał stwierdził, że § 97 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 września 2004 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych oraz § 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 września 2006 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych i załącznik do tego rozporządzenia są niezgodne z ustawą z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz Konstytucją RP.

⁸⁹⁹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2007 r., sygn. akt S 1/07.

powodu, zasygnalizował Sejmowi **potrzebę usunięcia wadliwości normy upoważniającej, jako podstawy legitymizującej wydanie aktu wykonawczego**⁹⁰⁰.

W kolejnym postanowieniu, z 7 lutego 2007 r. (S 2/07), Trybunał zwracał szczególną uwagę Sejmowi na konieczność podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych odnośnie przepisów określających **krąg osób uprawnionych do ekwiwalentu pieniężnego z tytułu prawa do bezpłatnego węgla**. Sygnalizacja została zapowiedziana w uzasadnieniu postanowienia z 6 lutego 2007 r. (P 41/06)⁹⁰¹, jednak zasadniczą podstawą jej sformułowania był wyrok z 12 grudnia 2005 r. (SK 20/04)⁹⁰², w którym Trybunał stwierdził, że prawo do deputatu węglowego (i jego ekwiwalentu pieniężnego) podlega konstytucyjnej ochronie praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji), która obejmuje każdego, komu dane prawo majątkowe przysługuje i musi być równa dla wszystkich tych podmiotów (art. 32 Konstytucji). Wszyscy emeryci i renciści pracujący niegdyś w przedsiębiorstwach górniczych i przedsiębiorstwach robót górniczych objętych Układem Zbiorowym Pracy mają zatem takie samo prawo do bezpłatnego węgla, realizowane w formie deputatu węglowego lub jego finansowego ekwiwalentu, i powinni mieć zapewnioną równą ochronę tego prawa. Trybunał orzekał jednak o przepisie art. 55 ust. 1 ustawy o dostosowaniu górnictwa, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2002 r., a więc niewiążącym w czasie wyrokowania. Dnia 31 grudnia 2002 r. weszła w życie ustawa nowelizująca z 5 grudnia 2002 r. (nie będąca przedmiotem kontroli Trybunału), która zmieniła jedynie granice czasowe uzyskania emerytury lub renty oraz szyk wyrazów w przepisie, nie zmienił się jednak krąg osób uprawnionych do ekwiwalentu (nadal więc uprawnieni do niego byli wyłącznie pracownicy kopalń całkowicie likwidowanych). Choć ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o restrukturyzacji

⁹⁰⁰ Tamże; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2007 roku, op. cit., s. 11 i 168.

⁹⁰¹ W postanowieniu z dnia 6 lutego 2007 r., Trybunał umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia w sprawie pytania prawnego Sądu Apelacyjnego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych we Wrocławiu, sygn. akt P 41/06, o zbadanie czy art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych, w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą z dnia 5 grudnia 2002 r. oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003-2006 jest zgodny z Konstytucją RP.

⁹⁰² W wyroku z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 20/04, Trybunał stwierdził niezgodność z Konstytucją RP przepisu ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych, w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą z 21 grudnia 2001 r.

górnictwa węgla kamiennego w latach 2003-2006⁹⁰³ uchyliła ustawę o dostosowaniu górnictwa (w tym kwestionowany art. 55 ust. 1), górnikom, którzy nie byli pracownikami *kopalń całkowicie likwidowanych*, nadal nie przysługiwał ekwiwalent pieniężny. Jednak regulacja ta także pozostawała poza zakresem kontroli Trybunału. Z uwagi na powyższe, Trybunał, w pełni respektując swobodę ustawodawcy w granicach konstytucyjnych, sformułował wobec ustawodawcy konieczność rozważenia aktualnych rozwiązań prawnych regulujących podmiotowy aspekt prawa do ekwiwalentu pieniężnego, pozostawiając wybór optymalnych rozwiązań Sejmowi i Senatowi⁹⁰⁴.

Postanowienie z 28 lutego 2007 r. (S 3/07) zasygnalizowało Sejmowi potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie **pobierania przez przedsiębiorstwa energetyczne opłat za nielegalny pobór paliw lub energii z sieci oraz ich ściągania w drodze postępowania egzekucyjnego w administracji**. Zostało wydane w związku z wyrokiem z dnia 10 lipca 2006 r. (K 37/04) stwierdzającym zgodność z Konstytucją art. 57 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, który w sprawach sporów o pobieranie opłat za nielegalne pobieranie paliw lub energii z sieci między przedsiębiorstwami energetycznymi, a odbiorcami, nie wyłączał obowiązku sądowego postępowania rozpoznawczego, przed rozpoczęciem ściągania w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji⁹⁰⁵. Zdaniem Trybunału, ustawodawca powinien wziąć pod uwagę *liczne wątpliwości organów stosowania prawa związane z odczytaniem sensu znaczeniowego* tego przepisu, który jako *przepis prawny stosowany w masowej skali ogólnospołecznej powinien być szczególnie klarowny, oparty na prostej konstrukcji, bez uchybień i luk*⁹⁰⁶.

W związku z powyższym, Trybunał zasygnalizował Sejmowi potrzebę takiego zredagowania odpowiednich przepisów prawa energetycznego, aby wynikało z nich jednoznacznie, że przedsiębiorstwo energetyczne może pobierać opłaty za nielegalnie

⁹⁰³ Ustawa weszła w życie w dniu 26 grudnia 2003 r.

⁹⁰⁴ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2007 r., sygn. akt S 2/07; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2007 roku, op. cit., s. 113 i 168.

⁹⁰⁵ W wyroku z dnia 10 lipca 2006 r., sygn. akt K 37/04, Trybunał stwierdził, że art. 57 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, niewyłączający obowiązku sądowego postępowania rozpoznawczego, przed rozpoczęciem ściągania w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji opłat za nielegalne pobieranie paliw lub energii z sieci, w sprawach sporów między przedsiębiorstwami energetycznymi, a odbiorcami o pobieranie tych opłat, jest zgodny z Konstytucją RP.

⁹⁰⁶ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2007 r., sygn. akt S 3/07.

pobrane paliwo lub energię w wysokości określonej w taryfach, wówczas gdy odbiorca nie kwestionuje roszczenia przedsiębiorstwa. Ponadto z przepisów prawa energetycznego powinien wynikać bezpośrednio obowiązek sądowego rozpoznania sporu między przedsiębiorstwem energetycznym a odbiorcą energii lub paliw, przed ewentualnym rozpoczęciem ściągania wymienionych wyżej opłat w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji. Istnieje także potrzeba takiego zredagowania stosownego przepisu prawa energetycznego, aby wynikało z niego jednoznacznie, że prawomocny wyrok sądu, uznający roszczenia przedsiębiorstwa energetycznego o zapłatę wymienionych wyżej opłat, jest tytułem egzekucyjnym w postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁹⁰⁷.

Trybunał wydał postanowienie z 4 października 2007 r. (S 4/07) w celu przedstawienia Sejmowi uwag dotyczących **braku właściwego unormowania skutków relegowania ze Służby Celnej jej funkcjonariusza po przywróceniu do służby następującym w wyniku wyroku uniewinniającego**. Sygnalizacja związana jest z wyrokiem z dnia 13 lutego 2007 r. (K 46/05)⁹⁰⁸, w którym Trybunał badał zgodność z Konstytucją art. 61 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej, zawierającym przesłanki przywrócenia funkcjonariusza celnego, na jego wniosek, do służby (w wypadku uniewinnienia prawomocnym wyrokiem sądu albo umorzenia postępowania karnego lub uniewinnienia prawomocnym wyrokiem sądu). Trybunał nie stwierdził co prawda niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu, jednak *na jego tle ujawniły się zjawiska nieprawidłowe (...), które (...) powinny prowadzić ustawodawcę do analizy potrzeby zmian w istniejącym stanie prawnym*⁹⁰⁹. W związku z powyższym, Trybunał dostrzegł potrzebę uregulowania w przepisach dotyczących funkcjonariuszy Służby Celnej *rozwiązania powodującego, że działania restytucyjne wobec osoby uniewinnionej będą pełniejsze niż restytucja, jakiej doznają osoby, wobec których postępowanie karne umorzono (...). Identyczne potraktowanie osób, wobec których postępowanie umorzono, i osób*

⁹⁰⁷ Tamże; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2007 roku, op. cit., s. 112 i 168.

⁹⁰⁸ W wyroku z dnia 13 lutego 2007 r., sygn. akt K. 46/05, Trybunał stwierdził, że: 1) art. 25 ust. 1 pkt 8a i 8b ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej jest zgodny z art. 60, art. 65 ust. 1 w związku z art. 30 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP; nie jest niezgodny z art. 67 Konstytucji RP i nie jest niezgodny z art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności; 2) art. 61 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej jest zgodny z art. 60 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 30 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z art. 67 Konstytucji RP.

⁹⁰⁹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 2007 r., sygn. akt S 4/07.

*uniewinnionych jest krzywdzące wobec tych ostatnich i nie odpowiada idei pełnego oczyszczenia, z którą powinno się kojarzyć uniewinnienie*⁹¹⁰.

W sygnalizacji z 7 listopada 2007 r. (S 5/07), Trybunał zawarł dla Sejmu uwagi dotyczące **zmiany istniejącego stanu prawnego w zakresie dotyczącym trybu przyznawania świadczeń rodzinnych**. W wyroku z 23 października 2007 r. (P 28/07), Trybunał stwierdził niezgodność z Konstytucją art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, w zakresie, w jakim stanowi, że w wypadku wniosku o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 lat, legitymującej się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności uzyskanym w wyniku rozpoznania przez wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności jej odwołania od orzeczenia powiatowego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności, prawo do świadczeń rodzinnych ustala się, począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek⁹¹¹. *Nie jest konstytucyjnie dopuszczalne, aby (...) ustawa zwykła (...) normując sekwencję dwóch postępowań (stwierdzającego przesłanki i wymierzającego świadczenie) przesuwiała w czasie początek wymiaru świadczenia, pozostawiając lukę nieobjętą świadczeniem, między datą stwierdzenia uprawnień i datą wymiaru*⁹¹². Orzeczenie Trybunału, uznającego niekonstytucyjność kontrolowanego przepisu, było jednak ograniczone zakresem pytania przedstawionego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny, odnoszącego się tylko do pewnej grupy sytuacji w ramach stosowania art. 24 ust. 2 ustawy. Ponieważ także inne sytuacje, w których znajduje zastosowanie zdekonstytucjonalizowany przepis, są dotknięte podobną wadliwością, Trybunał zdecydował się zasygnalizować Sejmowi konieczność zmiany treści art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych. *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego powoduje zatem nierówność w ramach populacji, wobec której znajduje zastosowanie art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych (...) wykreowało nierówność traktowania osób, wobec których stwierdzenie niekonstytucyjności prowadziło do*

⁹¹⁰ Tamże; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2007 roku, op. cit.

⁹¹¹ W wyroku z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt P 28/07, Trybunał stwierdził, że art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych w omawianym wyżej zakresie jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji RP.

⁹¹² Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2007 r., sygn. akt S 5/07.

*polepszenia ich sytuacji prawnej*⁹¹³. Co więcej, **upoważnienie do wydania rozporządzenia** z dnia 2 czerwca 2005 r. Ministra Polityki Społecznej z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne **nie zawiera**, wymaganych Konstytucją, **wytycznych** dotyczących treści aktu wykonawczego. Co więcej, § 12 ust. 3 i 4 rozporządzenia dotyczy kwestii w ogóle niewskazanej w ustawie⁹¹⁴.

Potrzebę nowelizacji art. 81 ust. 3 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze Trybunał zasygnalizował Sejmowi w postanowieniu z 7 listopada 2007 r. (S 6/07). Zakwestionowany i uznany za niekonstytucyjny w wyroku z dnia 19 września 2007 r. (SK 4/06)⁹¹⁵ przepis art. 82 Prawa upadłościowego i naprawczego nie przewidywał sądowej kontroli zgodności z prawem postanowienia sędziego-komisarza w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności wpisu hipoteki lub zastawu w księdze wieczystej lub właściwym rejestrze. *W toku rozpoznawania powołanej sprawy ujawniła się jednak wątpliwość interpretacyjna, związana z brzmieniem tego ostatniego przepisu*⁹¹⁶. Trybunał zauważył, że w art. 81 ust. 3 **ustawodawca, zamiast posłużyć się sformułowaniem „najpóźniej na sześć miesięcy”, użył wyrażenia „w ciągu sześciu miesięcy” przed złożeniem wniosku o ogłoszenie upadłości**⁹¹⁷. W konsekwencji, **powstały rozbieżności doktrynalne co do dopuszczalnych rezultatów wykładni tego przepisu oraz – co wykazały okoliczności sprawy leżącej u podstaw wystąpienia z przedmiotową skargą konstytucyjną – niejedolite orzecznictwo organów sądowych postępowania upadłościowego**⁹¹⁸.

W 2008 r. Trybunał wydał cztery postanowienia sygnalizacyjne. W związku z wyrokiem z dnia 20 grudnia 2007 r. (P 39/06)⁹¹⁹, stwierdzającym zakresową

⁹¹³ Tamże.

⁹¹⁴ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2007 r., sygn. akt S 5/07; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2007 roku, op. cit., s. 112-113 i 168.

⁹¹⁵ W wyroku z dnia 19 września 2007 r., sygn. akt SK 4/06, Trybunał stwierdził, że art. 82 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze w zakresie, w jakim nie przewiduje sądowej kontroli zgodności z prawem postanowienia sędziego-komisarza w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności wpisu hipoteki lub zastawu w księdze wieczystej lub właściwym rejestrze, jest niezgodny z Konstytucją RP.

⁹¹⁶ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2007 r., sygn. akt S 6/07.

⁹¹⁷ Tamże.

⁹¹⁸ Tamże; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2007 roku, op. cit., s. 113 i 168.

⁹¹⁹ W wyroku z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 39/06, Trybunał stwierdził, że art. 130² § 4 zdanie pierwsze w związku z art. 494 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych w zakresie, w jakim w postępowaniu w sprawach gospodarczych

niekonstytucyjność przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, w zakresie, w jakim w postępowaniu w sprawach gospodarczych przewidują, że sąd odrzuca nieopłacone zarzuty od nakazu zapłaty, wniesione przez przedsiębiorcę niereprezentowanego przez adwokata lub radcę prawnego, bez uprzedniego wezwania do uiszczenia należnej zapłaty, Trybunał skierował do Sejmu postanowienie z 9 stycznia 2008 r. (S 1/08). Ponieważ Trybunał orzeka tylko w granicach zadanego pytania prawnego, w wyroku dopuszczalne było tylko uznanie niekonstytucyjności w granicach wskazanych przez sąd, tj. w zakresie postępowania nakazowego. Niezbędna jest jednak dalsza interwencja ustawodawcza, w zakresie dotyczącym odrzucenia nieopłaconego pisma procesowego, wniesionego przez przedsiębiorcę niereprezentowanego przez adwokata lub radcę prawnego, bez uprzedniego wezwania do uiszczenia należnej zapłaty. Ponieważ konsekwencją wyroku w sprawie P 39/06 było zróżnicowanie sytuacji objętych postępowaniem nakazowym, konieczne jest **ujednolicenie sytuacji podmiotów objętych postępowaniem nakazowym oraz wszystkich pozostałych podmiotów**, do których ma zastosowanie wskazany przepis. Podjęcie prac legislacyjnych w tym zakresie *powinno stać się okazją do krytycznej oceny redakcji art. 130² § 3 k.p.c., który konieczny jest do zrekonstruowania treści normy art. 130² § 4 k.p.c. (...)* *Niejasne sformułowanie przez ustawodawcę tego zdania utrudnia zrozumienie przepisu i rekonstrukcję normy (co stało się zresztą przyczyną trudności stosowania tego przepisu)*⁹²⁰.

W postanowieniu sygnalizacyjnym z 4 marca 2008 r. (S 2/08), Trybunał zwrócił Sejmowi uwagę na potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu **jasnego określenia obowiązków gminy, związanych ze wskazaniem tymczasowego pomieszczenia**, o którym mowa w art. 1046 § 4 Kodeksu postępowania cywilnego, w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. W wyroku z dnia 4 grudnia 2007 r. (K 26/05), Trybunał uznał za zgodny z Konstytucją przepis art. 1046 § 4 Kodeksu postępowania cywilnego, zawierający normę postępowania

przewidują, że sąd odrzuca nieopłacone zarzuty od nakazu zapłaty, wniesione przez przedsiębiorcę niereprezentowanego przez adwokata lub radcę prawnego, bez uprzedniego wezwania do uiszczenia należnej zapłaty, są niezgodne z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji RP oraz nie są niezgodne z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP.

⁹²⁰ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 stycznia 2008 r., sygn. akt S 1/08; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2008 roku, op. cit., s. 123 i 253.

egzekucyjnego, skierowaną do komornika i jako taki jest jasny i możliwy do stosowania⁹²¹. W toku rozpoznawania sprawy Trybunał stwierdził jednak, że przywołany w tym przepisie obowiązek gminy wskazania tymczasowego pomieszczenia osobie, w stosunku do której orzeczono opróżnienie lokalu służącego zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, bez orzeczenia o prawie dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego, wymaga jasnego ukształtowania i dookreślenia w przepisach prawa materialnego, regulującego obowiązki gmin w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej⁹²². Zdaniem Trybunału, przepisy ustawy nie są dostosowane do sytuacji, w której gminy mają „wskazywać” tymczasowe pomieszczenia⁹²³, nie określają, na jaki okres winno być udostępniane tymczasowe pomieszczenie oraz zasad ustalania wysokości czynszu. Zachodzi potrzeba zabezpieczenia interesów właściciela, którego lokal może nie zostać opróżniony, mimo prawomocnego orzeczenia sądu, a także zapewnienia ochrony członkom rodziny osoby, wobec której sąd orzekł nakaz opróżnienia lokalu, ze względu na znęcanie się nad rodziną⁹²⁴.

Trybunał zasygnalizował, w postanowieniu z 12 czerwca 2008 r. (S 3/08), Sejmowi, Ministrowi Sprawiedliwości i Ministrowi Finansów konieczność usunięcia luki w regulacjach dotyczących zasad i procedury zaliczania podatku od towarów i usług do kosztów sądowych z tytułu należności poddanych opodatkowaniu tym podatkiem biegłych sądowych i innych osób wykonujących czynności im zlecone w postępowaniu sądowym, dochodzeniowym i administracyjnym. Sygnalizacja została skierowana w związku z wydanym tego samego dnia wyrokiem (K 50/05), w którym Trybunał stwierdził, że redakcja art. 15 ust. 3 pkt 3 ustawy o VAT pozwala na jego należyte zrozumienie, z zastosowaniem wykładni prawa podatkowego i orzekł o konstytucyjności art. 15 ust. 3 pkt 3 ustawy o VAT⁹²⁵. Zwrócił przy tym jednak uwagę na konieczność usunięcia *luki prawnej w zakresie stosowania VAT i dokonania zmian prawnych, które wprowadziłyby jednoznaczne i ujednolicone zasady*

⁹²¹ W wyroku z dnia 4 grudnia 2007 r., sygn. akt K 26/05, Trybunał stwierdził, że art. 1046 § 4 Kodeksu postępowania cywilnego jest zgodny z art. 2 w związku z art. 7 i nie jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP.

⁹²² Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2008 r., sygn. akt S 2/08.

⁹²³ Tamże.

⁹²⁴ Tamże; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2008 roku, op. cit., s. 125 i 253.

⁹²⁵ W wyroku z dnia 12 czerwca 2008 r., sygn. akt K 50/05, Trybunał stwierdził, że art. 15 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP.

uwzględniania VAT przy ustalaniu należności osób, którym organ władzy państwowej albo samorządowej, sąd lub prokurator, na podstawie właściwych przepisów zlecił wykonanie określonych czynności⁹²⁶. Problem ten dotyczy przede wszystkim przychodów biegłych w postępowaniu sądowym, dochodzeniowym i administracyjnym, ale też adwokatów oraz radców prawnych świadczących pomoc prawną z urzędu, którzy nie mogą odmówić świadczenia na rzecz sądów (ich pozycja, jako płatników VAT, jest identyczna). Ze względu na cel i źródło tego świadczenia, *sądy nie mogą być uznane za końcowych konsumentów, którzy ponoszą ekonomiczny ciężar VAT. Dlatego wynagrodzenie świadczących na rzecz sądów musi być powiększone o kwotę podatku, aby sam podatek zachował - zgodnie z jego istotą - swój neutralny dla świadczących charakter*⁹²⁷. Aby uwzględnić neutralność VAT w tym zakresie, Trybunał zasugerował dokonanie odpowiednich przesunięć w wydatkach organów publicznych⁹²⁸.

W postanowieniu z 28 października 2008 r. (S 4/08) Trybunał zwrócił się do Sejmu z sygnalizacją dotyczącą potrzeby podjęcia działań ustawodawczych w sprawie **dopuszczalności zniszczenia obcego cywilnego statku powietrznego** na podstawie art. 18b ust. 2 pkt 2 lub 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej. Wyrokiem z 30 września 2008 r. (K 44/07), Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność art. 122a ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze, który dopuszczał zniszczenie cywilnego statku powietrznego, na którego pokładzie znajdują się osoby niebędące agresorami, użytego do działań sprzecznych z prawem (w szczególności jako środek ataku terrorystycznego z powietrza)⁹²⁹. Trybunał Konstytucyjny zauważył jednak, że zastrzeżenia merytoryczne odnoszące się do art. 122a prawa lotniczego zachowują aktualność w stosunku do wysławiającego normę o podobnej treści przepisu art. 18b ustawy o ochronie granicy państwowej – powoływanego w sprawie K 44/07 przez wnioskodawcę wyłącznie jako przepis związkowy. Względ na spójność systemu prawnego uzasadnia ingerencję ustawodawcy i dostosowanie treści art. 18b ustawy o ochronie granicy

⁹²⁶ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 czerwca 2008 r., sygn. akt S 3/08.

⁹²⁷ Tamże.

⁹²⁸ Zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2008 roku, op. cit.

⁹²⁹ W wyroku z dnia 30 września 2008 r., sygn. akt K 44/07, Trybunał stwierdził, że: art. 122a ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze jest niezgodny z Konstytucją RP.

państwowej do stanu prawnego ukształtowanego wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 września 2008 r. w sprawie K 44/07⁹³⁰.

W 2009 r. Trybunał wydał siedem postanowień sygnalizacyjnych. W skierowanym do Sejmu postanowieniu z 22 kwietnia 2009 r. (S 1/09) przedstawił uwagi dotyczące niezbędności działań ustawodawczych, zmierzających do **zmiany regulacji uprawnienia do umundurowania w przypadku zwolnienia z umundurowanej formacji lub służby**. Sygnalizacja związana jest z wydanym 7 kwietnia 2009 r. (P 53/08) wyrokiem, w którym Trybunał orzekł o niekonstytucyjności § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2006 r. w sprawie umundurowania funkcjonariuszy celnych, regulującego zwrot równowartości składników umundurowania zatrzymywanych przez funkcjonariusza celnego w przypadku zwolnienia ze służby⁹³¹. Ocena konstytucyjności i legalności § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów wymagała analizy art. 40 ust. 3 ustawy o Służbie Celnej, na podstawie którego kwestionowany przepis został wydany. *Analizując treść art. 40 ust. 3 ustawy o Służbie Celnej Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepis ten nie spełnia warunków wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a mianowicie nie zawiera dostatecznie określonych wytycznych*⁹³². Ponieważ w opinii Trybunału trudno jest obecnie wskazać *ratio legis* uregulowania zarówno prawa do umundurowania w wypadku zwolnienia ze służby, jak również podziału zakresu regulacji między przepisy ustawowe a wykonawcze, ustawodawca powinien jasno określić granice między ustawą a rozporządzeniem w odniesieniu do kwestii podstawowych (czyją własnością jest mundur w czasie trwania i po zakończeniu służby, jakie elementy umundurowania mieszczą się w zakresie definicji munduru, a które mają charakter wyekwipowania). Co więcej, Trybunał dostrzegł, że przepis międzyczasowy § 14 przedmiotowego rozporządzenia, zgodnie z którym w przypadku zwolnienia ze służby albo przekształcenia stosunku służbowego na podstawie ustawy o Służbie Celnej przed upływem okresu używalności składników umundurowania, funkcjonariusz zatrzymuje te składniki na własność jest normą o treści materialnie tożsamej z uznanym za niekonstytucyjny § 12,

⁹³⁰ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2008 r., sygn. akt S 4/08; Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2008 roku, op. cit., s. 123, 125 i 253.

⁹³¹ W wyroku z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 53/08, Trybunał stwierdził, że § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2006 r. w sprawie umundurowania funkcjonariuszy celnych jest niezgodny z art. 40 ust. 3 ustawy o Służbie Celnej oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

⁹³² Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 kwietnia 2009 r., sygn. akt S 1/09.

lecz formalnie nieobjętą zakresem kontroli. Z uwagi na powyższe, *dokonywanie zmian w stanie prawnym na skutek orzeczenia Trybunału powinno wziąć pod uwagę fakt istnienia także § 14 rozporządzenia*⁹³³.

Postanowienie z 5 maja 2009 r. (S 2/09) miało na celu zasygnalizowanie Sejmowi konieczności podjęcia działań prawodawczych zmierzających do nowelizacji art. 42 § 2 Kodeksu karnego, w związku z wyrokiem z 7 kwietnia 2009 r. (P 7/08) o zgodności z Konstytucją art. 178a § 2 Kodeksu karnego⁹³⁴. Każdorazowe zastosowanie przez sąd art. 178a § 2 Kodeksu karnego (prowadzenie pojazdu niemechanicznego w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego) wymaga bowiem jednoczesnego zastosowania art. 42 § 2 Kodeksu karnego, który nakazuje stosowanie obligatoryjnego środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych (wszelkich albo określonego rodzaju) wobec wszystkich sprawców przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji. Jednak wobec uczestnika ruchu, który dopuścił się występku z art. 178a § 2 Kodeksu karnego, sądy obligatoryjnie orzekają także zakaz jazdy pojazdem niemechanicznym wynikający z art. 42 § 1 Kodeksu karnego. Prowadzi to do sytuacji, w której obligatoryjnie poddaje się sprawców występku z art. 178a § 2 Kodeksu karnego – nietrzeźwych kierowców pojazdów niemechanicznych – surowszym środkom karnym niż sprawców występku z art. 178a § 1 Kodeksu karnego – nietrzeźwych kierowców pojazdów mechanicznych. W opinii Trybunału, regulacja art. 42 § 2 Kodeksu karnego w tym zakresie *nie spełnia testu dopuszczalności wprowadzania odstępstw od zasady równości, ponieważ nie jest uzasadniony racjonalnymi argumentami i nie ma oparcia w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych*⁹³⁵, przy czym kumulacja środków karnych przewidzianych w art. 42 § 1 i 2 Kodeksu karnego nie jest uzasadniona *koniecznością realizacji celu penalnego oraz celu prewencyjnego środka karnego, jakim jest zakaz prowadzenia pojazdów*⁹³⁶. Ze względu na powyższe, stan prawny, w którym **nietrzeźwi kierowcy**

⁹³³ Tamże; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2009 roku, op. cit., s. 69 i 206.

⁹³⁴ W wyroku z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 7/08, Trybunał stwierdził, że art. 178a § 2 Kodeksu karnego jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

⁹³⁵ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 maja 2009 r., sygn. akt S 2/09.

⁹³⁶ Tamże.

pojazdów niemechanicznych poddawani są obligatoryjnie surowszym karom niż nietrzeźwi kierowcy pojazdów mechanicznych wymaga zmiany⁹³⁷.

Postanowieniem z 12 maja 2009 r. (S 3/09), Trybunał zasygnalizował Sejmowi potrzebę stworzenia **skutecznych mechanizmów prawnych zabezpieczających jednostki samorządu terytorialnego przed pochopnymi zmianami ich granic**. Mimo że w wyroku z dnia 8 kwietnia 2009 r. (K 37/06) Trybunał Konstytucyjny nie uznał kwestionowanych przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym za niekonstytucyjne, to w jego opinii rozwiązania prawne dotyczące zmian granic jednostek samorządu terytorialnego mogą budzić wątpliwości⁹³⁸. Sposób ich stosowania, który budzi kontrowersje i sprzeciw dotkniętych nimi jednostek samorządu terytorialnego, może wskazywać na potrzebę poszukiwania przez ustawodawcę *takiego modelu przekształceń podziału terytorialnego, który będzie lepiej służył wartościom konstytucyjnym*⁹³⁹, zabezpieczając gminy i powiaty przed pochopnymi zmianami ich granic. *Wydaje się pożądane wprowadzenie zasady stabilności granic gmin. Ich zmiany powinny być wyjątkiem i podlegać szczególnym rygorom*⁹⁴⁰. Przede wszystkim, w procedurze rozstrzygania o podziale terytorialnym nie powinny zacierać się granice między stanowieniem a stosowaniem prawa. Trybunał zasugerował także rozważenie nadania rozstrzygnięciom o zmianach podziału terytorialnego postaci aktów wydawanych przez wojewodów, stanowiących przedmiot kontroli sądów administracyjnych, przy jednoczesnym zachowaniu możliwości wpływania na te rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów. Zdaniem Trybunału, poddanie procesu opiniowania zmian podziału terytorialnego przed wydaniem rozporządzenia przez Radę Ministrów kontroli sądów administracyjnych również wydaje się celowe. *Pożądane byłoby również doskonalenie form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z organem*

⁹³⁷ Tamże; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2009 roku, op. cit.

⁹³⁸ W wyroku z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 37/06, Trybunał stwierdził, że: art. 4 ust. 1-3, art. 4a i art. 4b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym są zgodne z art. 163 i art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz art. 3 i art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.; art. 3 ust. 1-3, art. 3a i art. 3b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym są zgodne z art. 163 i art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz art. 3 i art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

⁹³⁹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2009 r., sygn. akt S 3/09.

⁹⁴⁰ Tamże.

*decydującym o zmianach granic ich terytorium*⁹⁴¹. Trybunał zauważył ponadto, że wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnego zakazu tworzenia tzw. upoważnień kaskadowych, może budzić dopuszczenie możliwości wydawania rozporządzenia w sprawie zmian podziału terytorialnego przez Radę Ministrów nie tylko na podstawie ustawy, ale także na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów⁹⁴².

W związku z postanowieniem Trybunału z dnia 16 czerwca 2009 r. (SK 12/07), Trybunał zdecydował się zasygnalizować Radzie Ministrów potrzebę podjęcia inicjatywy prawodawczej w związku z luką prawną w regulacjach dotyczących szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytury i renty. Sygnalizacja z 16 czerwca 2009 r. (S 4/09) wskazuje na **niezbędność zrealizowania przez Radę Ministrów**, zawartego w art. 22 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, **upoważnienia do określenia szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytury i renty**. *Istnieje konieczność wydania aktu prawnego w pełni realizującego cele ustawy o emeryturach i rentach z FUS zgodnie ze sformułowanymi przez ustawodawcę wytycznymi*⁹⁴³, przy uwzględnieniu nietypowych sytuacji repatriantów oraz osób uznanych za repatriantów, których składki nie były odprowadzane na polski Fundusz Ubezpieczeń Społecznych przy jednoczesnym braku międzynarodowych umów dwustronnych o świadczeniach wzajemnych⁹⁴⁴.

Postanowienie z 7 sierpnia 2009 r. (S 5/09), zwracające uwagę na potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu **sprecyzowania trybu rozpoznawania skarg o wznowienie postępowania na skutek orzeczenia Trybunału** o niezgodności aktu normatywnego z wzorcem kontroli wyższego rzędu, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie sądu (art. 401¹ Kodeksu postępowania cywilnego), zostało skierowane do Sejmu oraz Ministra Sprawiedliwości. Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z 18 czerwca 2008 r., odmówił nadania biegu skardze konstytucyjnej Zarządu Głównego PTTK, w której zarzucano niezgodność art. 412 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego z Konstytucją, a następnie,

⁹⁴¹ Tamże.

⁹⁴² Tamże; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2009 roku, op. cit., s. 30, 70 i 206.

⁹⁴³ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 12/07.

⁹⁴⁴ Tamże; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2009 roku, op. cit., s. 69-70 i 206.

postanowieniem z 21 lipca 2009 r. (Ts 220/07), nie uwzględnił zażalenia na postanowienie o odmowie nadania jej dalszego biegu⁹⁴⁵. Niedopuszczalność rozpoznania skargi konstytucyjnej wynikała z zaskarżenia braku regulacji prawnej (luki prawnej), przez co skarżący nie uprawdopodobnił, że przepis ustawy był źródłem naruszenia jego konstytucyjnych praw. Jednak zarzuty sformułowane w tej i innych skargach konstytucyjnych⁹⁴⁶ wskazują, zdaniem Trybunału, na istnienie luki, której wynikiem są niespójności w systemie prawa, dotyczące ustawowej konkretyzacji prawa do wznowienia postępowania. Choć tryb rozpoznawania skarg o wznowienie postępowania na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (art. 401¹ Kodeksu postępowania cywilnego) nie różni się w aktualnym stanie prawnym od trybu rozpoznawania skarg o wznowienie z innych przyczyn (art. 401, art. 403, art. 404 Kodeksu postępowania cywilnego), to przyczyny wznowienia postępowania są zróżnicowane.

Sytuacja, w której wznowienie jest konieczne ze względu na obalenie domniemania zgodności z Konstytucją przepisów, w oparciu o które toczyło się postępowanie sądowe, istotnie różni się sytuacji, w której przyczyną wznowienia jest wyłącznie niezgodne z prawem działanie sądu. *Powyższe zróżnicowanie przyczyn wznowienia postępowania powinno znajdować odzwierciedlenie w zróżnicowaniu trybu postępowania wszczętego na skutek złożenia skargi o wznowienie postępowania.* W celu zagwarantowania prawa do sądu właściwego oraz prawa do zaskarżania orzeczeń, konieczne jest rozszerzenie zakresu przedmiotowego przepisu art. 401¹ Kodeksu postępowania cywilnego. *W szczególności chodzi tu o możliwość uchylenia zaskarżonego orzeczenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji.* W opinii Trybunału, wątpliwości konstytucyjne budzi ponadto art. 401 pkt 2 Kodeksu postępowania cywilnego, w zakresie, w jakim nie przewiduje wznowienia postępowania na skutek stwierdzenia przez Europejski Trybunał Praw Człowieka naruszenia przez sąd Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

⁹⁴⁵ Postanowieniem z dnia 18 czerwca 2008 r., sygn. akt Ts 220/07, Trybunał odmówił nadania biegu skardze konstytucyjnej Zarządu Głównego PTTK, w sprawie zgodności art. 412 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego z Konstytucją RP. Następnie, postanowieniem z dnia 21 lipca 2009 r., sygn. akt Ts 220/07, Trybunał nie uwzględnił zażalenia na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu przedmiotowej skardze.

⁹⁴⁶ Zob. skargi w sprawach o sygn. akt Ts 219/07, Ts 289/07 i Ts 24/09.

W związku z postanowieniem z dnia 5 listopada 2009 r. (U 9/07), Trybunał postanowił zasygnalizować, tego samego dnia (S 6/09), Sejmowi i Radzie Ministrów występowanie uchybień i luk w prawie, napotkanych w toku rozpatrywania wniosku Rady Gminy Brzeźnica w sprawie zgodności § 1 pkt 1 lit. b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2005 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowościom statusu miasta. Trudności generuje przede wszystkim, przewidziana w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, **forma rozporządzenia Rady Ministrów dla podejmowania decyzji w sprawie tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin** oraz nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic – jako uniemożliwiająca kontrolę legalności przez sądownictwo administracyjne i konstytucyjności przez sądownictwo konstytucyjne. Trybunał zauważył ponadto niepełną spójność i luki prawne współobowiązujących regulacji prawnych – art. 4 ust. 3 i art. 4b ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w zakresie prowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością lokalną w przypadku zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego⁹⁴⁷.

Trybunał przedstawił Sejmowi swoje uwagi – dotyczące inicjatywy ustawodawczej w celu zapewnienia odwołania osobie aresztowanej w wyniku uwzględnienia zażalenia prokuratora na postanowienie sądu rejonowego odmawiające tymczasowego aresztowania – w postanowieniu z dnia 9 listopada 2009 r. (S 7/09). W wyroku z dnia 13 lipca 2009 r. (SK 46/08)⁹⁴⁸ Trybunał Konstytucyjny orzekł zgodność z Konstytucją art. 437 § 1 i 2 Kodeksu postępowania karnego, który zezwala na zmianę postanowienia sądu rejonowego, w którym odmówiono zgody na tymczasowe aresztowanie, przez sąd okręgowy, rozpatrujący zażalenie prokuratora. Uwzględnienie zażalenia powoduje zastosowanie tymczasowego aresztowania przez sąd okręgowy – skutkując **brakiem możliwości weryfikacji decyzji o zastosowaniu aresztu tymczasowego** i związanego z nią pozbawienia wolności w jakimkolwiek

⁹⁴⁷ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 2009 r., sygn. akt S 6/09; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2009 roku, op. cit., s. 71 i 207.

⁹⁴⁸ W wyroku z dnia 13 lipca 2009 r., sygn. akt SK 46/08, Trybunał stwierdził, że: art. 437 § 1 i 2 Kodeksu postępowania karnego w części, która zezwala na dokonywanie w postanowieniach wydawanych przez sądy okręgowe zmiany w wyniku rozpatrywania zażaleń prokuratora na postanowienia sądów rejonowych nieuwzględniające wniosków o zastosowanie tymczasowego aresztowania polegające na uwzględnieniu tych wniosków i zastosowaniu tymczasowego aresztowania, jest zgodny z Konstytucją RP.

postępowaniu odwoławczym czy kontrolnym. Dokonując kontroli konstytucyjności Trybunał nie dopatrywał się naruszenia wskazanych wzorców wyrażonych w art. 41 ust. 2 i art. 176 ust. 1 Konstytucji, jednak uważa, że *ustawodawca winien tak kształtować przepisy KPK, aby tymczasowe aresztowanie jako środek zapobiegawczy było stosowane tylko w ostateczności, gdy inne, łagodniejsze środki nie mogą zapewnić realizacji celów postępowania karnego (art. 257 § 1 KPK)*⁹⁴⁹. Zapewnienie dostępu do sądu osobie pozbawionej wolności, w celu zweryfikowania decyzji sądu odwoławczego o zastosowaniu tymczasowego aresztowania wskutek zażalenia prokuratora na postanowienie sądu pierwszej instancji odmawiające zastosowania tego środka – jest obowiązkiem ustawodawcy. *W takim wypadku można rozważyć podjęcie inicjatywy ustawodawczej, która przyznałaby osobie tymczasowo aresztowanej – we wskazanej sytuacji – zażalenie na zastosowanie tymczasowego aresztowania, rozpatrywane przez inny, równorzędny skład sądu okręgowego, który zastosował aresztowanie (tzw. „odwołanie poziome”)*⁹⁵⁰.

W 2010 r. Trybunał wydał pięć postanowień zawierających uwagi o stwierdzonych lukach i uchybieniach w prawie, w tym jedno na etapie kontroli wstępnej. Niezbędność podjęcia przez Sejm działań ustawodawczych, zmierzających do **zapewnienia spójności zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego**, Trybunał zasygnalizował w postanowieniu z dnia 1 czerwca 2010 r. (S 1/10). Postanowieniem z dnia 25 maja 2010 r. (P 38/09), umorzył postępowanie w sprawie zbadania konstytucyjności art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, w zakresie, w jakim świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje osobom wymagającym opieki, pozostającym w związku małżeńskim w sytuacji, gdy oboje małżonkowie legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności⁹⁵¹. Pytanie prawne Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy nie spełniało konstytucyjnych i ustawowych wymagań formalnych, przede wszystkim nie wykorzystano możliwości samodzielnego usunięcia

⁹⁴⁹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 2009 r., sygn. akt S 7/09.

⁹⁵⁰ Tamże; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2009 roku, op. cit.

⁹⁵¹ Postanowieniem z dnia 25 maja 2010 r., sygn. akt P 38/09, Trybunał umorzył postępowanie w sprawie zbadania zgodności z Konstytucją RP art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje osobom wymagającym opieki pozostającym w związku małżeńskim w sytuacji, gdy oboje małżonkowie legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

wątpliwości konstytucyjnych. Jednak w toku rozpatrywania sprawy, sąd pytający, Marszałek Sejmu oraz Prokurator Generalny wyrazili pogląd, że literalne brzmienie przedmiotowego przepisu *jest niedostosowane do aktualnych zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego i – traktowane dosłownie – sprzeczne z Konstytucją. Dodatkowo, interpretacja tego przepisu wywołuje znaczne rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych*⁹⁵².

Mając powyższe na uwadze, Trybunał stwierdził, że *w obecnym stanie prawnym trudno wskazać „ratio legis” wymogu, że - bez względu na okoliczności danej sprawy - przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy osoba wymagająca opieki nie pozostaje w związku małżeńskim*⁹⁵³. Ponieważ analiza praktyki sądów administracyjnych umożliwia nadanie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach w praktyce sądowej brzmienia, które nie prowadziłoby do wniosku o wewnętrznej sprzeczności ustawy o świadczeniach, w opinii Trybunału pożądane byłoby podjęcie działań legislacyjnych, mających na celu dostosowanie kwestionowanego przepisu do nowego brzmienia ustawy. Trybunał zasugerował w szczególności możliwość wprowadzenia do ustawy zasady, że pozostawanie osoby wymagającej opieki w związku małżeńskim nie stanowi negatywnej przesłanki dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji, gdy małżonek tej osoby również jest osobą niepełnosprawną, a opiekunami obojga jest ich dziecko. Zwrócił także uwagę na potrzebę uwzględnienia powyższych w toku prac legislacyjnych nad poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (druk nr 2021 Sejmu VI kadencji) i konieczność objęcia nimi także odpowiednich aktów wykonawczych⁹⁵⁴.

Postanowienie sygnalizacyjne z dnia 15 lipca 2010 r. (S 2/10), Trybunał Konstytucyjny wydał w pełnym składzie w związku ze swoim wyrokiem z 15 lipca 2010 r. (K 63/07) o zgodności z Konstytucją art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w zakresie, w jakim przewiduje, że ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu

⁹⁵² Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 czerwca 2010 r., sygn. akt S 1/10.

⁹⁵³ Tamże.

⁹⁵⁴ Tamże; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2010 roku, op. cit., s. 39 i 64.

wieku emerytalnego wynoszącego co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn⁹⁵⁵. Choć Trybunał stwierdził, że zróżnicowany podstawowy wiek emerytalny kobiet i mężczyzn w powszechnym systemie emerytalnym, obowiązującym od 1 stycznia 1999 r., nie powoduje dyskryminacji kobiet, to dostrzegł celowość podjęcia przez Sejm interwencji legislacyjnej, zmierzającej do **stopniowego zrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn**. *Regulacje dotyczące wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn znajdują usprawiedliwienie w świetle norm konstytucyjnych, jednak nie można stwierdzić, że stanowią one rozwiązanie optymalne*⁹⁵⁶. Obecnie, różnice o charakterze społecznym (funkcjonalnym) między osobami obu płci zmniejszają się, a różnice biologiczne będą w przyszłości w mniejszym stopniu uzasadniać zróżnicowanie według kryterium płci rozwiązań prawnych dotyczących wieku emerytalnego, obejmujących ogół osób, gdyż w wielu zawodach nie wpływają, albo wpływają słabiej niż dawniej, na zagrożenie stanu zdrowia i jakość wykonywanej pracy⁹⁵⁷. Trybunał zasugerował także rozważenie możliwości wydłużenia czasu aktywności zawodowej oraz podwyższenia wieku emerytalnego z uwagi na obserwowany we wszystkich krajach europejskich *proces starzenia się społeczeństw, który może zagrozić stabilności finansowej systemów emerytalnych i stworzyć problemy na rynku pracy*⁹⁵⁸. Reforma systemu emerytalnego powinna, przy uwzględnieniu kryteriów demograficznych, ekonomicznych i społecznych, rozłożyć proces zrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn na wiele lat. Co istotne, ustawodawca powinien podjąć decyzję w tym przedmiocie na długo przed rozpoczęciem procesu podwyższania wieku emerytalnego, umożliwiając ubezpieczonym *racjonalne dostosowanie się do nowych warunków przechodzenia na emeryturę*⁹⁵⁹.

Stwierdziwszy istnienie luki prawnej, Trybunał zwrócił uwagę Sejmowi i Radzie Ministrów na potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w kwestii **regulacji stosunków**

⁹⁵⁵ W wyroku z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt. K 63/07, Trybunał stwierdził że art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie, w jakim przewiduje, że ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego wynoszącego co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn, jest zgodny z Konstytucją.

⁹⁵⁶ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt S 2/10.

⁹⁵⁷ Tamże.

⁹⁵⁸ Tamże.

⁹⁵⁹ Tamże; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2010 roku, op. cit.

między stronami umowy deweloperskiej w celu zapewnienia ochrony praw nabywców mieszkań. Sygnalizacja z 2 sierpnia 2010 r. (S 3/10) związana jest z postanowieniem z dnia 20 kwietnia 2010 r. (Ts 88/08) o nieuwzględnieniu zażalenia na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Danuty i Adama G. w sprawie zgodności art. 9 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali z Konstytucją⁹⁶⁰. Pomimo odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, Trybunał dostrzegł istnienie luki w prawie, której usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego i dla realizacji wartości konstytucyjnych wyrażonych w art. 76 Konstytucji, przyznającym konsumentom, użytkownikom i najemcom ochronę ze strony władz publicznych przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, a także w art. 75 ust. 1 Konstytucji, zobowiązującym władze publiczne do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Trybunał zauważył, że w aktualnym stanie prawnym nie istnieje w żadnym akcie prawnym regulacja umowy, której przedmiotem jest zobowiązanie dewelopera do wybudowania mieszkania w celu odpłatnego przekazania go nabywcy, czyli tak zwanej umowy deweloperskiej. Dysproporcja w pozycji stron umowy deweloperskiej – nabywcy mieszkania, konsumenta oraz dewelopera, profesjonalnego uczestnika obrotu gospodarczego – *determinuje konieczność takiego ukształtowania postanowień umowy deweloperskiej, które zapewni maksymalną ochronę słabszej stronie tego stosunku*⁹⁶¹. Obowiązujące przepisy nie przewidują jednak żadnej ochrony dla nabywców lokali mieszkalnych na rynku pierwotnym. Mając powyższe na uwadze, konieczne jest, w opinii Trybunału, *wprowadzenie szczególnych mechanizmów chroniących interesy nabywców, zwłaszcza wobec faktycznych dysproporcji w kontraktowej pozycji stron umowy deweloperskiej*⁹⁶². Należy określić wzajemne prawa i obowiązki stron umowy deweloperskiej, sposób jej wykonania, odpowiedzialność stron w razie jej niewykonania lub nienależytego wykonania, a także wprowadzić mechanizmy ochronne dla nabywców mieszkań, w sytuacji

⁹⁶⁰ Postanowieniem z dnia 20 kwietnia 2010 r., sygn. akt Ts 88/08, Trybunał nie uwzględnił zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 września 2009 r., sygn. akt Ts 88/08, o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Danuty i Adama G. w sprawie zgodności art. 9 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali z Konstytucją RP.

⁹⁶¹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 sierpnia 2010 r., sygn. akt S 3/10.

⁹⁶² Tamże.

gdy umowa zobowiązująca lub przedwstępna nie zostały zawarte w formie aktu notarialnego⁹⁶³.

W postanowieniu z dnia 15 listopada 2010 r. (S 4/10), Trybunał przedstawił Sejmowi uwagi dotyczące uchybień w przepisach ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, które stwierdził na tle rozpatrywania pytania prawnego zadanego przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia (P 79/08)⁹⁶⁴. Trybunał postanowił umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W trakcie analizy argumentów zaskarżenia oraz badania formalnych wymogów pytania, Trybunał stwierdził, że wskazany jako przepis związkowy przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy o ABW, zgodnie z którym do zadań ABW należy rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa, zawiera uchybienia. *Zdaniem Trybunału, przepis ten narusza standardy demokratycznego państwa prawnego, wynikające z Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*⁹⁶⁵. W przypadku zarządzenia przez sąd kontroli operacyjnej, w zakresie przestępstw określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy o ABW **nie jest możliwe wskazanie konkretnej osoby oraz typu przestępstwa określonego w ustawie karnej, którego ma dotyczyć kontrola operacyjna**, ponieważ wyrażenie *przestępstwa godzące w podstawy ekonomiczne państwa* uniemożliwia identyfikację typów przestępstw. Z uwagi na powyższe, ustawodawca powinien enumeratywnie wymienić typy przestępstw, w sprawie których mogą być prowadzone

⁹⁶³ Tamże; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2010 roku, op. cit., s. 40 i 64.

⁹⁶⁴ W sprawie o sygn. akt P 79/08 Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia, II Wydział Karny, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy: 1) art. 27 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, w zakresie, w jakim nie formułują taksatywnego i konkretnego katalogu przestępstw, jest zgodny z Konstytucją RP oraz Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności; 2) art. 27 ust. 15 ustawy, w zakresie, w jakim nie formułuje taksatywnego i konkretnego katalogu przestępstw, jakich dotyczy obowiązek przekazania materiałów uzyskanych w toku czynności operacyjnych oraz reguluje obowiązek przekazania materiałów uzyskanych w toku czynności operacyjnych niezależnie od: zakresu kompetencji przyznanych Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w ustawie o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu; przestrzegania rygorów warunkujących stosowanie środków techniki operacyjnej co umożliwia wykorzystanie materiałów niejawnych dotyczących przestępstw innych, niż wskazane w postanowieniu wydanym na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy, lub przestępstw popełnionych przez inne osoby niż wskazane w postanowieniu wydanym na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy, oraz dotyczących niedookreślonego katalogu przestępstw, jest zgodny z Konstytucją RP; 3) art. 27 ust. 11a ustawy, w zakresie, w jakim nie przewiduje kontroli instancyjnej postanowień sądu w przedmiocie zarządzenia kontroli operacyjnej, wydanych na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy i możliwości zaskarżenia postanowień sądu przez strony postępowania karnego, jest zgodny z Konstytucją RP.

⁹⁶⁵ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2010 r., sygn. akt S 4/10.

czynności operacyjne ABW oraz ustalić konsekwencji, jakie powoduje normatywne powiązanie tego przepisu z innymi przepisami ustawy o ABW⁹⁶⁶.

Postanowienie z 30 listopada 2010 r. (S 5/10) miało na celu zasygnalizować Sejmowi **konieczność usunięcia uchybień dotyczących właściwego podziału materii między ustawami, a rozporządzeniami**, regulującymi funkcjonowanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu oraz Straży Granicznej⁹⁶⁷. Wydanie sygnalizacji Trybunał zapowiedział już w wyroku z dnia 10 marca 2010 r. (U 5/07), który stwierdzał niezgodność § 6 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2006 r. w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego, dotyczącego stosowania kajdanek i prowadnic, z ustawą z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz Konstytucją. Przekazanie przez ustawodawcę do uregulowania w § 6 ust. 2 rozporządzenia o CBA materii zastrzeżonej dla ustawy – przesłanek stosowania kajdanek i prowadnic – było niezgodne z art. 41 ust. 1 Konstytucji, stanowiącym że pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Mając powyższe na uwadze, Trybunał zdecydował się zasygnalizować, że *wszystkie przesłanki określające rodzaje środków przymusu bezpośredniego, przypadki oraz sposób ich stosowania, regulowane przepisami rozporządzenia o CBA, winny być, zgodnie z wymogami art. 41 ust. 1 Konstytucji, określone przez ustawę*⁹⁶⁸. Identyczne zastrzeżenia konstytucyjne budzi uregulowanie

⁹⁶⁶ Tamże; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2010 roku, op. cit.

⁹⁶⁷ W postanowieniu z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. akt S 5/10, Trybunał przedstawił Sejmowi uwagi dotyczące stwierdzonych uchybień w: rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2006 r. w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego, wydanego na podstawie art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym; rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17 września 1990 r. w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego, wydanego na podstawie art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji; rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, wydanego na podstawie art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu; rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17 lutego 1998 r. w sprawie określenia warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego i użycia broni palnej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego, a także zasad użycia broni palnej przez pododdziały odwodowe Straży Granicznej, wydanego na podstawie art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej.

⁹⁶⁸ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. akt S 5/10.

w rozporządzeniach, zamiast w ustawach, rodzajów środków przymusu bezpośredniego, przypadków i sposobów ich użycia przez funkcjonariuszy Policji, funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz funkcjonariuszy Straży Granicznej⁹⁶⁹.

W 2011 r., Trybunał wydał dwa postanowienia sygnalizacyjne. Pierwsze, z dnia 4 października 2011 r. (S 1/11), zawierające uwagi dotyczące stwierdzonych uchybień w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie czynności administracyjnych związanych z wykonywaniem tymczasowego aresztowania oraz kar i środków przymusu skutkujących pozbawienie wolności oraz dokumentowania tych czynności, zostało zaadresowane do Ministra Sprawiedliwości. Postanowieniem z dnia 4 października 2011 r. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Lesznie (P 9/11) z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (brak spełnienia przesłanek pytania prawnego określonych w art. 193 Konstytucji)⁹⁷⁰. Jednak rozpoznając pytanie prawne, Trybunał *zauważył potrzebę podjęcia stosownych kroków, w tym także legislacyjnych, zmierzających do **wyeliminowania opóźnień w zwalnianiu osób osadzonych***. Obowiązujące regulacje prawne w zakresie zwalniania osadzonych, jak dowodzi praktyka ich stosowania przez organy władzy publicznej, nie gwarantują niezwłocznego przywrócenia wolności osadzonemu⁹⁷¹. W momencie uchylenia tymczasowego aresztowania oraz wydania nakazu natychmiastowego zwolnienia osadzonego odpada podstawa dalszego pozbawienia wolności w odniesieniu do danej osoby w konkretnej sprawie. Ponieważ jednak przepisy § 6 ust. 1 i § 111 ust. 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości uzależniają zwolnienie osadzonego z jednostki penitencjarnej od otrzymania przez kierownika tej jednostki oryginału dokumentów, to ze względu na opóźnienie w ich doręczeniu, dochodzi do zwłoki w zwolnieniu osadzonego z jednostki penitencjarnej. Kontynuowanie pozbawienia wolności wynika wtedy z przepisów podustawowych, naruszając standardy konstytucyjne oraz wynikające z przepisów Konwencji

⁹⁶⁹ Tamże; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2010 roku, op. cit., s. 40 i 64.

⁹⁷⁰ W sprawie o sygn. akt P 9/11, Sąd Rejonowy w Lesznie zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy § 6 ust. 1 i § 111 ust. 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie czynności administracyjnych związanych z wykonywaniem tymczasowego aresztowania oraz kar i środków przymusu skutkujących pozbawienie wolności oraz dokumentowania tych czynności jest zgodny z art. Konstytucją RP i Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

⁹⁷¹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 2011 r., sygn. akt S 1/11.

o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Podstawa prawna pozbawienia wolności musi wynikać z przepisów rangi ustawowej.

Ze względu na wymóg doręczenia dokumentów wymaganych do zwolnienia osadzonego z jednostki penitencjarnej tego samego dnia, kiedy zostały wydane, zwłaszcza jeżeli wynika z nich nakaz niezwłocznego zwolnienia, Trybunał zasugerował rozważenie wprowadzenia elektronicznego obiegu dokumentów dla organów rozstrzygających o wolności osobistej jednostki. Prawodawca powinien ponadto uwzględnić możliwość zwolnienia osadzonych na podstawie dokumentów doręczanych telefaksem oraz rozważyć inne sposoby doręczenia dokumentów zarządzających zwolnienie z detencji, w tym umożliwienia przekazywania ich za pośrednictwem profesjonalnych pełnomocników. Trybunał zasygnalizował także rozważenie dostosowania tytułu rozporządzenia oraz niektórych jego przepisów do aktualnie stosowanych reguł składniowych języka polskiego⁹⁷². Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że do postanowienia sygnalizacyjnego o sygn. S 1/11 odwołał się w uzasadnieniu wyroku z dnia 17 kwietnia 2012 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie Mamełka przeciwko Polsce, który dotyczył warunkowego przedterminowego zwolnienia⁹⁷³.

Drugie postanowienie, z dnia 23 listopada 2011 r. (S 2/11), Trybunał skierował do Sejmu, z uwagami dotyczącymi potrzeby rozpoczęcia działań ustawodawczych, zmierzających do **zapewnienia zwrotu kosztów pełnomocnika ustanowionego w postępowaniu o odszkodowanie i zadośćuczynienie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie**. Sygnalizacja została wniesiona w związku z postępowaniem w sprawie zbadania zgodności z Konstytucją art. 632 pkt 2 w związku z art. 558 Kodeksu postępowania karnego, uniemożliwiającym przyznanie osobie domagającej się zasądzenia zadośćuczynienia za niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie zwrotu kosztów procesu związanych z ustanowieniem pełnomocnika oraz stosowanie przepisów kodeksu postępowania cywilnego w kwestii dotyczącej zwrotu kosztów procesu związanych z ustanowieniem pełnomocnika (SK 2/11). Mimo konieczności umorzenia postępowania,

⁹⁷² Tamże; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2011 roku, op. cit., s. 36, 58 i 64.

⁹⁷³ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 roku, op. cit., s. 66.

postanowieniem z dnia 12 października 2011 r., z powodu braku kognicji w sprawie zaniechania ustawodawczego⁹⁷⁴, Trybunał doszedł do wniosku, że *ustawodawca pozostawił zagadnienie zwrotu kosztów pełnomocnika ustanowionego przez osobę domagającą się naprawienia szkody i zadośćuczynienia za niesłuszne pozbawienie wolności w zupełności poza zakresem regulacji*⁹⁷⁵. Pozbawienie takiej możliwości osoby prawomocnie uniewinnionej stanowi ograniczenie prawa do odszkodowania i jest niezgodne z art. 41 ust. 5 w związku z art. 2 Konstytucji. Ponieważ osoba niewinna nie powinna ponosić żadnych finansowych konsekwencji bezzasadnie lub nieprawidłowo prowadzonego procesu karnego, *należy kompleksowo uregulować zasady zwrotu kosztów pełnomocnika ustanowionego w postępowaniu w sprawach o odszkodowanie i zadośćuczynienie za oczywiście niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie*⁹⁷⁶.

W 2012 r. Trybunał wydał tylko jedno postanowienie sygnalizacyjne, z dnia 14 lutego 2012 r. (S 1/12), kierując do Sejmu uwagi dotyczące konieczności **uregulowania uprawnień najemców dawnych mieszkań zakładowych, które zostały nieodpłatnie przejęte przez spółdzielnie mieszkaniowe**. W wyroku z dnia 14 lutego 2012 r. (P 17/10) Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, w zakresie, w jakim przyznaje najemcy dawnego mieszkania zakładowego, przejętego nieodpłatnie przez spółdzielnię mieszkaniową, roszczenie o przeniesienie własności spółdzielczego lokalu mieszkalnego powiązane wyłącznie z obowiązkiem spłaty zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu⁹⁷⁷. Jednak w opinii Trybunału *ustawodawca nie powinien pozostawiać bez środków prawnych najemców, którzy*

⁹⁷⁴ Postanowieniem z dnia 12 października 2011 r., sygn. akt SK 2/11, Trybunał umorzył postępowanie w sprawie zbadania zgodności art. 632 pkt 2 Kodeksu postępowania karnego, w brzmieniu obowiązującym od dnia 24 maja 2007 r., w związku z art. 558 Kpk, w zakresie, w jakim uniemożliwia przyznanie osobie domagającej się zasądzenia zadośćuczynienia za niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie zwrotu kosztów procesu związanych z ustanowieniem pełnomocnika i jednocześnie uniemożliwia stosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w kwestii dotyczącej zwrotu kosztów procesu związanych z ustanowieniem pełnomocnika, z Konstytucją RP.

⁹⁷⁵ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 2011 r., sygn. akt S 2/11.

⁹⁷⁶ Tamże; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2011 roku, op. cit., s. 58-59 i 65.

⁹⁷⁷ W wyroku z dnia 14 lutego 2012 r., sygn. akt P 17/10, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, w zakresie, w jakim przyznaje najemcy roszczenie o przeniesienie własności spółdzielczego lokalu mieszkalnego, który przed nieodpłatnym przejęciem przez spółdzielnię mieszkaniową był mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, powiązane wyłącznie z obowiązkiem spłaty zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu, jest niezgodny z Konstytucją.

*pozbawieni zostaną możliwości uzyskania własności zajmowanego lokalu z uwagi na przyjęcie nieproporcjonalnych przesłanek dochodzenia przyznanego im roszczenia*⁹⁷⁸. Konieczne jest więc pilne i zgodne z zasadami poprawnej legislacji uregulowanie uprawnień najemców dawnych mieszkań zakładowych, przejętych przez spółdzielnie mieszkaniowe oraz uchwalenie stosownych przepisów przejściowych. Jest to jednak tylko jeden z *obszarów, w których przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wymagają najpilniejszych zmian*. Zdaniem Trybunału *obowiązująca ustawa stała się co najmniej „w znacznej mierze nieczytelna” i konieczne jest uchwalenie nowej ustawy*⁹⁷⁹, która w kompleksowo ureguje problematykę spółdzielczości mieszkaniowej. Aby umożliwić ustawodawcy dokonanie odpowiednich zmian legislacyjnych, Trybunał orzekł o utracie mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu po upływie dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw⁹⁸⁰.

Trybunał wydał dwa postanowienia sygnalizacyjne w 2013 r., w tym jedno na etapie wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej. W postanowieniu z 26 lutego 2013 r. (S 1/13), przedstawił Sejmowi potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu **usunięcia dostrzeżonych uchybień dotyczących mechanizmu wyrównywania poziomego dochodów jednostek samorządu terytorialnego**. Sygnalizacja związana była z wyrokiem z dnia 31 stycznia 2013 r. (K 14/11), w którym Trybunał orzekł o zgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, określających obowiązek gmin oraz powiatów (a więc także miast na prawach powiatu), w tym miasta stołecznego Warszawy i miasta Krakowa, dokonywania corocznych wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin i powiatów (tzw. wpłat wyrównawczych)⁹⁸¹. *Trybunał uznał, że oceniane regulacje znajdują usprawiedliwienie w świetle norm konstytucyjnych, jednak dostrzegł, że nie stanowią one rozwiązania optymalnego. Trybunał Konstytucyjny wskazał mankamenty obowiązującej regulacji i postanowił zasygnalizować Sejmowi konieczność kontynuowania działań*

⁹⁷⁸ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lutego 2012 r., sygn. akt S 1/12.

⁹⁷⁹ Tamże.

⁹⁸⁰ Tamże; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 roku, op. cit., s. 60-61 i 84.

⁹⁸¹ W wyroku z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11, Trybunał orzekł o zgodności przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z Konstytucją.

*ustawodawczych zmierzających do zracjonalizowania wysokości wpłat wyrównawczych (tzw. janosikowe) i zasad rozdziału środków pochodzących z tych wpłat*⁹⁸². Selektywność użytych przez ustawodawcę kryteriów, służących do wyodrębnienia beneficjentów i podmiotów zobowiązanych do dokonywania wpłat, może bowiem prowadzić do dysfunkcji podczas realizowania celu ustawy, a w przyszłości do naruszenia Konstytucji. Zapobieżeniu tej sytuacji ma służyć przedmiotowa sygnalizacja. W przypadku dalszego pogłębiania się niekorzystnych skutków działania mechanizmu wyrównania poziomego, nie podjęcie przez ustawodawcę stosownych działań, nie wyklucza dokonania ponownej oceny kwestionowanej regulacji⁹⁸³.

Trybunał zasygnalizował ponadto Sejmowi oraz Radzie Ministrów potrzebę uzupełnienia luki prawnej, dostrzeżonej w art. 21 ust. 1 pkt 3 *in principio* ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, o **inne** – obok wymienionych w tym przepisie ustaw oraz przepisów wykonawczych wydanych na podstawie tych ustaw – **normatywne źródła prawa pracy, na podstawie których możliwe jest zasądzenie odszkodowania**. Sygnalizacja z dnia 29 marca 2013 r. (S 2/13) została wydana z uwagi na konieczność nieuwzględnienia zażalenia na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu, z przyczyn formalnych, skardze konstytucyjnej⁹⁸⁴. W ocenie Trybunału, istnienie dostrzeżonej luki prawnej przekłada się na niewykonanie dyrektywy, wyrażonej w art. 59 ust. 2 *in fine* Konstytucji oraz w art. 9 i przepisach działu XI Kodeks pracy, zgodnie z którą układy zbiorowe pracy oraz inne porozumienia pracownicze stanowią normatywne źródła prawa pracy, określające zarówno obowiązki, jak i uprawnienia pracodawców oraz pracobiorców. *W tym stanie rzeczy poważne wątpliwości natury konstytucyjnej budzi nieuwzględnienie przez ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych - w zakresie zwolnienia z podatku odszkodowań i zadośćuczynień - że prawo pracy stanowi odrębny od prawa prywatnego*

⁹⁸² Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2013 r., sygn. akt S 1/13.

⁹⁸³ Tamże; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2013 roku, op. cit., s. 62 i 112.

⁹⁸⁴ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 marca 2013 r., sygn. akt Ts 309/11, o nieuwzględnieniu zażalenia na postanowienie z dnia 7 lutego 2012 r., sygn. akt Ts 309/11, o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej S.Ś. w sprawie zgodności przepisu ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych z Konstytucją.

*(a ściślej: obligacyjnego) system norm, które w swej materii wykazują silne związki z prawem publicznym*⁹⁸⁵.

W 2014 r. Trybunał wydał 5 postanowień, w których przedstawił Sejmowi uwagi o stwierdzonych uchybieniach lub lukach w prawie. W postanowieniu z dnia 11 lutego 2014 r. (S 1/14), Trybunał zasygnalizował Sejmowi lukę w prawie, którą stwierdził badając zgodność z Konstytucją art. 492 § 1 pkt 6 Kodeksu wyborczego, przewidującego wygaśnięcie mandatu wójta wskutek orzeczenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji w trybie określonym w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na okres co najmniej do końca kadencji (K 51/12). W wyroku z dnia 23 stycznia 2014 r. orzekł o zgodności z Konstytucją powyższego przepisu, rozumianego w ten sposób, że dotyczy orzeczenia wydanego po nabyciu mandatu wójta. Trybunał uznał, że orzeczenie niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji w stosunku do urzędującego wójta jest równoznaczne ze stwierdzeniem braku możliwości pełnienia przez niego obowiązków, a jeśli niezdolność taka zostanie stwierdzona na okres co najmniej do końca kadencji wójta, to zasadne jest wygaszenie mandatu z tego powodu⁹⁸⁶. *Jednocześnie Trybunał doszedł do wniosku, że **kodeks wyborczy w zasadzie nie przewiduje możliwości uruchomienia procedury wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z uwagi na niezdolność do sprawowania przez niego urzędu w inny sposób aniżeli na wniosek zainteresowanego***⁹⁸⁷. Trybunał wyraźnie podkreślił, że istniejąca w aktualnym stanie prawnym możliwość przejęcia obowiązków wójta (burmistrza, prezydenta miasta) niezdolnego do pracy przez jego zastępcę jest niewystarczająca. Brakuje obecnie mechanizmów prawnych, umożliwiających wygaszenie mandatu wójta w okolicznościach, w których przeszkoda w wykonywaniu jego zadań i kompetencji miałaby charakter trwały – *z uwagi na potrzebę interesu całej społeczności samorządowej*. Taka procedura powinna móc zostać wszczęta *z urzędu lub na wniosek organu zobowiązanego do ochrony interesu*

⁹⁸⁵ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 marca 2013 r., sygn. akt S 2/13; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2013 roku, op. cit., s. 53 i 85.

⁹⁸⁶ W wyroku z dnia 23 stycznia 2014 r., sygn. akt K 51/12, Trybunał orzekł, że art. 492 § 1 pkt 6 Kodeksu wyborczego, rozumianego w ten sposób, że dotyczy orzeczenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji wydanego po nabyciu mandatu wójta, jest zgodny z Konstytucją.

⁹⁸⁷ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. akt S 1/14.

*społeczności samorządowej*⁹⁸⁸, na przykład na wniosek przewodniczącego rady gminy, który wykonuje względem wójta czynności z zakresu prawa pracy związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy⁹⁸⁹.

Trybunał zwrócił Sejmowi uwagę na konieczność usunięcia nieprawidłowości w postępowaniach karnych, w których osoby małoletnie, pokrzywdzone w wyniku przestępstwa jednego z rodziców lub obojga z rodziców, reprezentowane są przez kuratora ustanowionego przez sąd opiekuńczy. Impulsem do wydania postanowienia z dnia 11 lutego 2014 r. (S 2/14), było orzeczenie z dnia 21 stycznia 2014 r. (SK 5/12), stwierdzające zgodność z Konstytucją przepisów, które, w sytuacji gdy oskarżonym o popełnienie przestępstwa na niekorzyść małoletniego jest jedno z rodziców małoletniego, wyłączają możliwość wykonywania przez drugie z rodziców – działającego w charakterze przedstawiciela ustawowego – praw tego małoletniego jako pokrzywdzonego w postępowaniu karnym, prowadzonym przeciwko drugiemu z jego rodziców, i wprowadzają obowiązek ustanowienia w tym celu kuratora⁹⁹⁰. *Trybunał uznał, że tylko wprowadzenie kuratora, jako obiektywnego reprezentanta dziecka w postępowaniu karnym, minimalizuje niebezpieczeństwo konfliktu pomiędzy interesem jednego z rodziców, chcącego reprezentować dziecko w procesie toczącym się przeciwko drugiemu z rodziców, a interesem dziecka*⁹⁹¹. Jednak obowiązujące **przepisy nie nakładają na sąd obowiązku wyznaczania w takich sprawach na kuratorów osób legitymujących się odpowiednim przeszkoleniem, stanowiąc zagrożenie dla realizacji interesów osób małoletnich w postępowaniach karnych, a więc także potencjalne naruszenie ich konstytucyjnych praw i wolności**⁹⁹². Dlatego konieczne jest, zdaniem Trybunału, unormowanie szczególne kompetencji osób mogących pełnić funkcję procesowego kuratora

⁹⁸⁸ Tamże.

⁹⁸⁹ Tamże; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2014 roku, op. cit.

⁹⁹⁰ W wyroku z dnia 21 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 5/12, Trybunał stwierdził, że przepis Kodeksu postępowania karnego w związku z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w zakresie, w jakim wyłączają możliwość wykonywania przez jedno z rodziców małoletniego – działającego w charakterze przedstawiciela ustawowego – praw tego małoletniego jako pokrzywdzonego w postępowaniu karnym prowadzonym przeciwko drugiemu z jego rodziców i wprowadzają obowiązek ustanowienia w tym celu kuratora, jest zgodny z art. 47 w związku z art. 51 ust. 1, z art. 48 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i z art. 72 ust. 1 Konstytucji RP i nie są niezgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i z art. 72 ust. 3 Konstytucji RP oraz umorzył postępowanie w pozostałym zakresie.

⁹⁹¹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. akt S 2/14.

⁹⁹² Tamże.

dziecka które, z powodu konfliktu interesów między dzieckiem a jego opiekunami prawnymi, nie może być przez nich reprezentowane. Trybunał dostrzegł też, że wskazywane w toku postępowania problemy w relacji między organami procesowymi (sądem, kuratorem), a rodzicami sprawującymi bieżącą pieczę nad dzieckiem, wymagają wyraźnego przyznania rodzicom w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego prawa do informacji o przebiegu postępowania dotyczącego ich dziecka, w sytuacji gdy jest ono reprezentowane przez kuratora. Nieusunięcie przez ustawodawcę tej luki stwarza, zdaniem Trybunału, *zagrożenie nienależytej reprezentacji małoletnich przez ustanawianych dla nich kuratorów i może prowadzić do ukształtowania się stałej, powtarzalnej i powszechnej praktyki godzącej w prawa dzieci w postępowaniu sądowym*⁹⁹³.

W postanowieniu z dnia 17 lipca 2014 r. (S 3/14), zasygnalizowano Sejmowi **konieczność podjęcia systemowych działań wspierających decyzję o podwyższaniu i zrównaniu wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn**, w szczególności zapewniających efektywną politykę zatrudniania oraz politykę prorodziną. W wyroku z dnia 7 maja 2014 r. (K 43/12), Trybunał orzekł o konstytucyjności przepisów ustanawiających nowy – w stosunku do obowiązującego przed nowelizacją – wiek emerytalny oraz przewidujących rozłożone w czasie podwyższanie oraz zrównywanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn⁹⁹⁴. Trybunał podkreślił przy tym, że decydując się na podwyższenie i zrównanie wieku emerytalnego, należy podjąć długofalowe, oparte na spójnych i jednolitych założeniach, konsekwentne systemowe działania legislacyjne w wielu dziedzinach prawa, wspierające wprowadzoną zmianę, przede wszystkim w formie efektywnej polityki zatrudniania oraz polityki prorodzinnej. *Działania naprawcze w sferze kryzysu funduszu ubezpieczeń społecznych mogą i powinny obejmować różne dziedziny życia i wzajemnie się uzupełniać, co zwiększa ich skuteczność i stwarza możliwości proporcjonalnego rozłożenia ciężaru skutków*

⁹⁹³ Tamże; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2014 roku, op. cit., s. 54 i 85.

⁹⁹⁴ W wyroku z dnia 7 maja 2014 r., sygn. akt K 43/12, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że wprowadzone ustawą z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw przepisy ustanawiające nowy – w stosunku do obowiązującego przed nowelizacją – wiek emerytalny oraz przewidujące rozłożone w czasie podwyższanie oraz zrównywanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn są zgodne z Konstytucją RP i Konwencją nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, przyjętą w Genewie dnia 28 czerwca 1952 r.

kryzysu⁹⁹⁵. Wybrany przez polskiego ustawodawcę środek naprawczy, w postaci podwyższenia wieku emerytalnego, powinien być jednym z wielu, łagodzących skutki kryzysu funduszu ubezpieczeń społecznych. W toku postępowania w sprawie K 43/12, Trybunał dostrzegł, że przedmiotowe zmiany wymagają *określenia, w jakich obszarach aktywności zawodowej istnieje rzeczywista potrzeba uwzględnienia warunków pracy, uzasadniających przyznanie niektórym podmiotom szczególnych uprawnień*⁹⁹⁶. Zwrócił także uwagę na dużą dolegliwość, jaką jest dla osób niezdolnych do pracy wydłużone oczekiwanie na emeryturę, jeśli świadczenia rentowe są niskie. Ponadto Trybunał zasygnalizował, że ustawodawca powinien jasno określić charakter prawny emerytury częściowej, aby chroniła osoby w najtrudniejszej sytuacji, te, które najbardziej dotkliwie odczują skutki podwyższenia wieku emerytalnego⁹⁹⁷.

Trybunał zwrócił uwagę Sejmowi na **potrzebę uwzględnienia, w przepisach o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, szczególnej sytuacji procesowej powstającej na skutek ugody sądowej**, zawartej w toku rozpoznawania zarzutów od nakazu zapłaty, a zwłaszcza polegających na przyznaniu zwrotu opłaty sądowej stronie wnoszącej te zarzuty. Impulsem do wydania sygnalizacji z dnia 29 lipca 2014 r. (S 4/14) był wyrok z dnia 18 marca 2014 r. (SK 53/12), o zgodności z Konstytucją art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, zgodnie z którym sąd z urzędu zwraca stronie połowę opłaty uiszczonej od pisma wszczynającego postępowanie w instancji, w której sprawa zakończyła się zawarciem ugody sądowej⁹⁹⁸. Przepis regulujący zwrot opłaty w sprawach cywilnych ma zastosowanie do wszystkich spraw cywilnych rozpoznawanych przez sądy, bez względu na charakter postępowania. Trybunał zauważył jednak, że w postępowaniu nakazowym, ustawodawca uregulował opłaty w sposób odmienny niż w zwykłym postępowaniu, rozkładając koszt rozpoznania sprawy między powoda, inicjującego postępowanie w pierwszej instancji (1/4 opłaty) i pozwanego, który wniósł zarzuty od wydanego przeciwko niemu nakazu zapłaty (3/4 opłaty). Ten szczególny sposób

⁹⁹⁵ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2014 r., sygn. akt S 3/14.

⁹⁹⁶ Tamże.

⁹⁹⁷ Tamże; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2014 roku, op. cit.

⁹⁹⁸ W wyroku z dnia 18 marca 2014 r., sygn. akt SK 53/12, Trybunał stwierdził, że przepis ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych jest zgodny z Konstytucją RP i umorzył postępowanie w pozostałym zakresie.

rozłożenia ciężaru opłat między obie strony postępowania nakazowego nie znajduje jednak odzwierciedlenia w przepisach regulujących zwrot opłat – stanowiąc lukę, bez której unormowanie zawarte w art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy jest niespójne. W ocenie Trybunału, *ratio legis* regulacji zwrotu opłat w postępowaniu cywilnym (art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy), przemawia za uznaniem, że – w przypadku ugodowego zakończenia sprawy – również strona wnosząca zarzuty od nakazu zapłaty wydanego w postępowaniu nakazowym, obciążona opłatą sądową za rozpoznanie sprawy przez sąd pierwszej instancji, powinna z urzędu uzyskiwać częściowy zwrot uiszczonej opłaty, na tych samych zasadach co strona inicjująca postępowanie (czyli połowę uiszczonej opłaty)⁹⁹⁹.

W związku z wyrokiem z dnia 25 września 2014 r. (K 49/12) o konstytucyjności art. 14o § 1 Ordynacji podatkowej, rozumianego w ten sposób, że pojęcie *niewydanie interpretacji* nie oznacza braku jej doręczenia w ustawowym terminie¹⁰⁰⁰, Trybunał zasygnalizował Sejmowi lukę w prawie, polegającą na **braku urzędowej formy zakomunikowania zainteresowanemu o wydaniu (sporządzeniu i podpisaniu) interpretacji indywidualnej** przepisów prawa podatkowego w terminie oraz o pozytywnym lub negatywnym charakterze tej interpretacji – postanowienie z 29 października 2014 r. (S 5/14). Punktem wyjścia oceny konstytucyjności zakwestionowanego art. 14o § 1 Ordynacji podatkowej, było zbadanie wykładni tego przepisu przedstawionej w uchwale NSA, zgodnie z którą pojęcie *niewydania interpretacji indywidualnej* należy rozumieć jako *niesporządzenie i niepodpisanie tego aktu* zawierającego indywidualną interpretację prawa podatkowego, a nie jako niedoręczenie go przed upływem terminu wyznaczonego w art. 14d ustawy¹⁰⁰¹. Trybunał uznał, że nie narusza zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wykładnia powyższego przepisu, zgodnie z którą o dochowaniu przez organ podatkowy terminu wydania interpretacji indywidualnej przesądzać będzie moment jej

⁹⁹⁹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 lipca 2014 r., sygn. akt S 4/14; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2014 roku, op. cit., s. 54 i 85.

¹⁰⁰⁰ W wyroku z dnia 25 września 2014 r., sygn. akt K 49/12, Trybunał stwierdził, że art. 14o § 1 Ordynacji podatkowej, rozumiany w ten sposób, że pojęcie niewydanie interpretacji nie oznacza braku jej doręczenia w terminie określonym w art. 14d Ordynacji podatkowej, jest zgodny z Konstytucją RP.

¹⁰⁰¹ Zob. uchwała pełnego składu Izby Finansowej Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2009 r., sygn. akt II FPS 7/09, zgodnie z którą w stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 lipca 2007 r. pojęcie *niewydanie interpretacji* użyte w art. 14o § 1 Ordynacji podatkowej, nie oznacza braku jej doręczenia w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wniosku.

sporządzenia i podpisania przez uprawniony podmiot. Nie można jednocześnie przyjmować, że została wydana interpretacja stwierdzająca prawidłowość stanowiska wnioskodawcy w pełnym zakresie (tzw. interpretacja milcząca). Jednakże, Trybunał stwierdził, że oceniane unormowanie, rozumiane w sposób wskazany w uchwale NSA, nie stanowi rozwiązania optymalnego, gwarantując ochronę interesów podatnika. *Konieczna jest, w opinii Trybunału, urzędowa forma zakomunikowania zainteresowanemu, że interpretacja została wydana (sporządzona i podpisana) w terminie określonym w art. 14d o.p., oraz o tym, czy ma ona charakter pozytywny, czy negatywny. Co więcej, taka urzędowa informacja powinna dotrzeć do adresata jeszcze przed upływem trzech miesięcy od dnia złożenia wniosku o interpretację podatkową, niezależnie od obowiązku późniejszego jej zakomunikowania zgodnie z przepisami o.p. o doręczeniach*¹⁰⁰².

W 2015 r. Trybunał Konstytucyjny wydał 5 postanowień sygnalizacyjnych. Luki w postępowaniu odszkodowawczym dostrzegł badając konstytucyjność art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Kwestionowany przepis uzależnia powstanie roszczeń właścicieli lub użytkowników wieczystych od wykazania zmiany w stosunku do dotychczasowego sposobu korzystania z tej nieruchomości lub jej dotychczasowego przeznaczenia, która to zmiana ma wynikać z uchwały rady gminy o przyjęciu (zmianie) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podjętej pod rządami ustawy. Wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r. (K 50/13) stwierdził niezgodność z Konstytucją art. 36 ust. 1, w zakresie, w jakim **wyłączał roszczenia właścicieli lub użytkowników wieczystych, których nieruchomości zostały przeznaczone na cel publiczny w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obowiązującym 31 grudnia 1994 r.** – jeśli takie przeznaczenie zostało utrzymane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym pod rządem aktualnie obowiązującej ustawy¹⁰⁰³. Pominiecie przez ustawodawcę tej grupy właścicieli, pozostawiając ich bez ochrony prawnej, stanowi

¹⁰⁰² Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2014 r., sygn. akt S 5/14; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2014 roku, op. cit., s. 54 i 85.

¹⁰⁰³ W wyroku z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt K 50/13, Trybunał stwierdził, że art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w zakresie, w jakim wyłącza roszczenia właścicieli lub użytkowników wieczystych, których nieruchomości zostały przeznaczone na cel publiczny w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obowiązującym 31 grudnia 1994 r., jeśli takie przeznaczenie zostało utrzymane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym pod rządem aktualnie obowiązującej ustawy, jest niezgodny Konstytucją RP.

lukę, której konieczność usunięcia Trybunał zasygnalizował Sejmowi w postanowieniu z dnia 3 lutego 2015 r. (S 1/15). Zwrócił przy tym uwagę, że *ochrona powinna przysługiwać tylko w tych wypadkach, gdy właściciel w przeszłości uzewnętrznił swój zamiar korzystania z nieruchomości w określony sposób przez podjęcie działań zmierzających do uzyskania warunków zabudowy czy pozwolenia na budowę, których to decyzji władza budowlana nie wydała z powodu ograniczeń planistycznych*¹⁰⁰⁴. Natomiast warunkiem przyznania roszczeń musi być w każdym przypadku powtórzenie pierwotnego ograniczenia w uchwale, podjętej pod rządem obecnie obowiązującej ustawy z 2003 r. Ponieważ chodzi o nieruchomości przeznaczone na cel publiczny, często przed wyodrębnieniem gmin w 1990 r., na ustawodawcy ciąży konieczność rozstrzygnięcia o kosztach wprowadzonych zmian legislacyjnych, który nie powinien być więc obciążeniem wyłącznie dla ich budżetów.

Choć Trybunał umorzył postępowanie w sprawie o sygn. P 48/13, postanowieniem z dnia 18 lutego 2015 r., z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (niespełnienie przesłanki funkcjonalnej przez sąd pytający), stwierdził, że zakwestionowany przez Sąd Okręgowy w Krakowie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej budzi istotne zastrzeżenia z punktu widzenia spójności systemu prawnego RP – w zakresie, w jakim **uniemożliwia pełnoletnim osobom wyznania mojżeszowego, zamieszkującym na terytorium Rzeczypospolitej, lecz nieposiadającym obywatelstwa polskiego, przyjęcie w poczet członków gminy wyznaniowej żydowskiej**. Uwagi o stwierdzonym uchybieniu, w tym konieczność podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu usunięcie z kwestionowanego przepisu przesłanki posiadania polskiego obywatelstwa, Trybunał przedstawił Sejmowi w postanowieniu z dnia 18 lutego 2015 r. (S 2/15). Ponieważ *pozostałe indywidualne ustawy wyznaniowe*¹⁰⁰⁵ *wprowadzają co najwyżej obowiązek posiadania polskiego obywatelstwa – ale tylko jako warunek piastowania godności, stanowisk i urzędów w związku wyznaniowym*¹⁰⁰⁶, należy stwierdzić, że wymóg posiadania polskiego obywatelstwa przyjęty w art. 2 ust. 1 przedmiotowej ustawy *powoduje istotną niespójność systemową na tle ustawowego kryterium członkostwa w innych związkach wyznaniowych*

¹⁰⁰⁴ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lutego 2015 r., sygn. akt S 1/15.

¹⁰⁰⁵ Warunku takiego nie stawia żadna z 10 ustaw religijnych uchwalonych w latach 1991-1997.

¹⁰⁰⁶ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2015 r., sygn. akt S 2/15.

*istniejących na terytorium RP*¹⁰⁰⁷. Co więcej, Trybunał poddał wątpliwość zgodność kwestionowanej regulacji z art. 25 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym *stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego*¹⁰⁰⁸.

Uwagi dotyczące celowości podjęcia działań ustawodawczych, zmierzających do **uregulowania kwestii medycznego wykorzystania marihuany** Trybunał sygnalizował Sejmowi w postanowieniu z dnia 17 marca 2015 r. (S 3/15). Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2014 r. o zgodności z Konstytucją art. 62 ust. 1 (wypadki mniejszej wagi) i art. 63 ust. 1 (możliwość umorzenia postępowania w wypadku posiadania środków odurzających w ilości nieznacznej, przeznaczonych na własny użytek) ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, potwierdził, że kryminalizacja i penalizacja posiadania (uprawiania) konopi innych niż włókniste jest, co do zasady, konstytucyjnie dopuszczalna, stanowiąc proporcjonalne ograniczenie prawa do prywatności (SK 55/13)¹⁰⁰⁹. Jednak zdaniem Trybunału, polskie regulacje w zakresie wykorzystywania marihuany w celach leczniczych – kwestii podnoszonej w toku postępowania jako jeden z problemów wykraczających poza zakres przedmiotowy skargi konstytucyjnej – zawierają uchybienia, co do których istnieje potrzeba ich usunięcia. Choć w świetle aktualnych badań naukowych *marihuana może być wykorzystywana w celach medycznych, zwłaszcza w przypadku łagodzenia negatywnych objawów chemioterapii stosowanej w chorobach nowotworowych*, to w Polsce w obecnym stanie prawnym, nie ma możliwości legalnego zaopatrzenia się w marihuanę i wykorzystywania jej do celów medycznych¹⁰¹⁰.

Niespójność regulacji mających na celu realizację prawa do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji), przejawia się w tym, że z jednej strony wzgląd na ochronę zdrowia publicznego przesądził o kryminalizacji posiadania i używania substancji, których używanie może prowadzić do narkomanii, a z drugiej *realizacji obowiązków państwa, wiążących się*

¹⁰⁰⁷ Tamże.

¹⁰⁰⁸ Tamże.

¹⁰⁰⁹ W wyroku z dnia 4 listopada 2014 r., sygn. akt SK 55/13, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 62 ust. 1 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii w zakresie, w jakim dotyczą konopii innych niż włókniste, są zgodne z Konstytucją RP.

¹⁰¹⁰ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt S 3/15.

*z potrzebą ochrony zdrowia obywateli, służy także zapewnienie dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*¹⁰¹¹ – czyli działań służących profilaktyce, zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu lub poprawie zdrowia. *Z punktu widzenia określonej grupy obywateli korzystających ze świadczeń opieki zdrowotnej, dopuszczenie medycznego wykorzystywania marihuany wymaga rozważenia z uwagi na terapeutyczną przydatność marihuany w pewnych stanach chorobowych*¹⁰¹². Trybunał dostrzegł także niespójność na tle polskich i unijnych regulacji związanych z przewozem do kraju z zagranicy środków odurzających i substancji psychotropowych, wykorzystywanych w celach medycznych. Z uwagi na powyższe istnieje potrzeba uregulowania używania marihuany do celów medycznych, harmonizując cele deklarowane przez ustawodawcę w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii (zwalczanie uzależnień) z celami wynikającymi z ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej (zapewnienie efektywności procesu leczenia określonych schorzeń bądź terapii przeciwbólowej).

Konieczność właściwego uregulowania kwestii waloryzacji wynagrodzeń pracowników sądów Trybunał sygnalizował Sejmowi w postanowieniu z 28 kwietnia 2015 r. (S 4/15) w związku z rozpoznaniem sprawy P 7/15, w której Trybunał badał konstytucyjność kwestionowanych przez sądy pytające przepisów ustaw budżetowych, w zakresie w jakim pozbawiają pracowników prawa do wypłaty waloryzowanego wynagrodzenia za pracę w 2010, 2011, 2012 i 2013 r. Postanowieniem z dnia 28 kwietnia 2015 r. Trybunał umorzył postępowanie ze względów formalnych – nieprawidłowego sposobu zakwestionowania zaskarżonych przepisów oraz utraty ich mocy obowiązującej¹⁰¹³. Trybunał nie ma kompetencji do oceny *poziomej* zgodności *zamrożenia* wynagrodzeń pracowników sądów, na mocy przepisów zaskarżonych ustaw budżetowych, z ustawową gwarancją ich corocznej waloryzacji, wynikającą z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw.

Dostrzegł jednak, że długotrwałe (kilkuletnie) zaniechanie waloryzacji wynagrodzeń pracowników sądów *jest zjawiskiem zdecydowanie niepokojącym z punktu widzenia realizacji*

¹⁰¹¹ Tamże.

¹⁰¹² Tamże.

¹⁰¹³ Postanowieniem z dnia 28 kwietnia 2015 r., sygn. akt P 7/15, Trybunał umorzył postępowanie w sprawie zbadania zgodności z Konstytucją RP ustaw budżetowych na lata 2010-2013, w zakresie, w jakim pozbawiają pracowników prawa do wypłaty waloryzowanego wynagrodzenia za pracę w tych latach.

*zasad i wartości konstytucyjnych*¹⁰¹⁴. Oczywiście, Konstytucja ani ustawa nie gwarantują automatycznego i bezwarunkowego stałego, corocznego wzrostu wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej, jednak *także te osoby są objęte konstytucyjnymi gwarancjami, wynikającymi z zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (por. art. 2 Konstytucji), zasady równości (por. art. 32 Konstytucji) oraz prawa do ochrony praw majątkowych (por. art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji)*¹⁰¹⁵. Ogólnikowe powołanie się na trudną sytuację budżetową nie jest więc wystarczającym uzasadnieniem dla konsekwentnego, corocznego zmniejszania realnej wartości świadczeń wypłacanych tylko niektórym kategoriom pracowników sfery budżetowej, na wiele lat pogarszając ich sytuację osobistą i ekonomiczną. Co więcej, degressywność (obniżanie siły nabywczej świadczeń, które nominalnie pozostają bez zmian) wynagradzania pracowników sądów *budzi zastrzeżenia z punktu widzenia spójności systemu prawa, ponieważ podważa językowe rozumienie pojęcia „waloryzacji” wynagrodzeń (por. art. 4 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach) jako mechanizmu prowadzącego do ich stopniowego, przynajmniej minimalnego wzrostu (a nie – deprecjacji)*¹⁰¹⁶. W trakcie poszukiwaniu oszczędności budżetowych, przy podejmowaniu decyzji o zasadach kształtowania wynagrodzeń w sferze budżetowej, ustawodawca powinien wybrać rozwiązanie optymalne – proporcjonalne do zmian w sytuacji gospodarczej oraz sprawiedliwe społecznie (właściwie rozkładające ciężar reform społecznych i gospodarczych).

Uchybienia i luki w przepisach o przekształcaniu spółdzielni pracy w spółki prawa handlowego Trybunał dostrzegł rozpoznając wniosek grupy posłów w sprawie o sygn. K 25/12 o zbadanie konstytucyjności zaskarżonych przepisów prawa spółdzielczego. Mimo, że w wyroku z dnia 16 czerwca 2015 r. Trybunał, z uwagi na niespełnienie wymagań formalnych, umorzył postępowanie w przeważającym zakresie, to zdecydował się wydać, w dniu 15 lipca 2015 r., postanowienie sygnalizacyjne (S 5/15)¹⁰¹⁷. Podjęcie przez Sejm odpowiednich działań legislacyjnych jest bowiem konieczne z uwagi na orzeczenie o niekonstytucyjności niektórych przepisów o przekształcaniu spółdzielni pracy w spółki

¹⁰¹⁴ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 2015 r., sygn. akt S 4/15.

¹⁰¹⁵ Tamże.

¹⁰¹⁶ Tamże.

¹⁰¹⁷ W wyroku z dnia 16 czerwca 2015 r., sygn. akt K 25/12, Trybunał stwierdził m.in. że: przepis ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze, w zakresie, w jakim dotyczy zawiadamiania przez ogłoszenie, jest niezgodny z Konstytucją RP.

prawa handlowego, a poza zakresem merytorycznego orzekania znalazły się też inne przepisy o przekształcaniu, które budzą poważne zastrzeżenia konstytucyjne. Trybunał stwierdził, że regulacja przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego, do której zastosowano niemal automatycznie rozwiązania Kodeksu spółek handlowych o przekształcaniu spółek prawa handlowego, nie uwzględnia zasadniczo odmiennego od spółki prawa handlowego charakteru spółdzielni pracy. Co więcej, *przepisy k.s.h. o przekształcaniu spółek wywołują poważne wątpliwości w orzecznictwie oraz doktrynie*¹⁰¹⁸.

Ponieważ w parlamencie trwały prace nad nowelą prawa spółdzielczego, sformułowane przez Trybunał, w wyroku o sygn. K 25/12, konstytucyjne standardy dopuszczalności przekształcania spółdzielni pracy w spółki prawa handlowego – dobrowolność przekształcenia, skuteczna ochrona praw członków przekształcanej spółdzielni pracy, kontynuacji podmiotu przekształcanego – powinny zostać uwzględnione przez ustawodawcę zwykłego. Podjęcia niezwłocznej interwencji legislacyjnej z uwagi na orzeczenie niekonstytucyjności wymaga zastąpienie derogowanej treści normatywnej art. 203o § 2 pkt 2 Prawa spółdzielczego regulacją, która pełniłaby zbliżoną funkcję (zagwarantowanie tożsamości majątkowej przekształcanego podmiotu), ale nie ingerowałaby w prawa majątkowe członków przekształcanej spółdzielni pracy. Niezbędna jest także zmiana przepisów, która jednoznacznie przesądzi, że dopuszczalne jest wyłącznie indywidualne pisemne zawiadamianie członków przekształcanej spółdzielni pracy o zamiarze podjęcia uchwały o przekształceniu.

Ponadto ustawodawca *powinien zagwarantować członkom przekształcanej spółdzielni pracy, zarówno uczestniczącym, jak i nieuczestniczącym w spółce przekształcanej, prawo do skutecznej sądowej kontroli wyceny ich wszystkich praw majątkowych w spółdzielni, a zatem również wpisowego oraz wpłaconych udziałów członkowskich*¹⁰¹⁹. Wątpliwości co do poprawności konstrukcyjnej i systemowej, w świetle wolności zrzeszania się oraz ochrony praw majątkowych członków przekształcanej spółdzielni pracy, budzi regulacja art. 203s § 2 ustawy – ponieważ na skutek wniesienia przez niektórych członków przekształcanej spółdzielni dodatkowych wkładów status dotychczasowych członków spółdzielni w przekształcanej spółce może diametralnie się różnić – a także § 3, będący

¹⁰¹⁸ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2015 r., sygn. akt S 5/15.

¹⁰¹⁹ Tamże.

podstawą prawną przejęcia kontroli nad przekształconą spółką przez inwestorów zewnętrznych, niebędących członkami przekształcanej spółdzielni pracy. Ponadto *ustawodawca, dokonując niezbędnych zmian w przepisach o przekształcaniu spółdzielni pracy w spółki prawa handlowego, powinien rozstrzygnąć, czy członkowie spółdzielni pracy nieuczestniczący w spółce przekształconej nie powinni otrzymywać więcej niż tylko minimum w postaci pełnej wartości „wkładów” do spółdzielni (art. 203w § 1 pr. spółdz.)*¹⁰²⁰. Powinien także nadać większe znaczenie uchwale walnego zgromadzenia członków spółdzielni pracy wszczynającej proces przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę.

5.3. Postanowienia sygnalizacyjne wydane na gruncie ustawy z 30 listopada 2016 r.

Mimo wejścia w życie, w dniu 30 sierpnia 2015 r., ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, a następnie, w dniu 16 sierpnia 2016 r., zastępującej ją ustawy z 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał Konstytucyjny nie wydał w czasie ich obowiązywania żadnego postanowienia sygnalizacyjnego. Natomiast na podstawie aktualnie obowiązującej, od dnia 3 stycznia 2017 r., ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wydano do końca 2018 r. osiem postanowień sygnalizacyjnych (jedno w 2017 r. oraz siedem w 2018 r.).

Pierwsze z nich zapadło dopiero w dniu 17 października 2017 r. (S 1/17), w związku z postanowieniem z dnia 4 października 2017 r. (SK 28/16), umarzającym postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej, ze względu na niedopuszczalność merytorycznego rozpoznania. TK podzielił jednak argumentację RPO i Prokuratora Generalnego, że w świetle wymogów konstytucyjnych konieczne jest **wprowadzenie bardziej szczegółowej regulacji dotyczącej zwrotu kosztów dowozu niepełnosprawnych uczniów i opiekunów do placówek oświatowych**. Skarżący podali w wątpliwość konstytucyjność ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, ze względu na to, że powołane przepisy regulują obowiązek zwrotu kosztów transportu dzieci niepełnosprawnych przez ich rodziców (opiekunów) w sposób ogólny, nie wprowadzając wytycznych (przesłanek), którymi powinny kierować się strony (tj. gmina oraz rodzice lub opiekunowie dziecka niepełnosprawnego), i ustalają, że wysokość (stawek) zwrotu kosztów zostanie określona w zawieranych umowach. Zakwestionowane

¹⁰²⁰ Tamże.

przepisy zostały uchylone, jednak analogiczne rozwiązanie przewiduje ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe.

Nieuregulowanie warunków realizacji zadania gminy prowadzi do zróżnicowania warunków zwrotu kosztów w poszczególnych gminach czyni uprawnienie rodziców niepełnym i nie pozwala na określenie jego rzeczywistej treści, pozostawiając zobowiązanym organom możliwość narzucania jednostronnych kryteriów. Trybunał zasygnalizował zatem Sejmowi, że w systemie prawnym brakuje norm, których wprowadzenie jest obowiązkiem prawodawcy wynikającym z przepisów Konstytucji. W świetle art. 69 i art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, niezbędne jest **wskazanie konkretnych kryteriów zwrotu kosztów przejazdu oraz decyzja, czy kryteria te powinny być określone w ustawie, czy w akcie wykonawczym**. *Trybunał wskazuje jedynie, że kryteria te powinny, z jednej strony, uwzględniać zróżnicowaną sytuację gmin (wiejskich, miejskich, położonych w rejonach górskich) i ewentualnie stopień niepełnosprawności dziecka, zaś z drugiej strony, relację, w jakiej ustawa z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe pozostaje w stosunku do innych aktów normatywnych przewidujących pomoc dla dzieci niepełnosprawnych*¹⁰²¹.

Kolejne siedem postanowień sygnalizacyjnych, zostało wydanych w 2018 r. Postanowieniem z dnia 10 stycznia 2018 r. (P 113/15), Trybunał umorzył postępowanie dotyczące pytania prawnego Sądu Rejonowego Katowice-Wschód w Katowicach, dostrzegł jednak uchybienia w Kodeksie wykroczeń, które zasygnalizował Sejmowi w postanowieniu z dnia 24 stycznia 2018 r. (S 1/18). Zdaniem Trybunału, **wprowadzenie stałego mechanizmu kontrawencjonalizacji, opartego na przepisach art. 2a § 4 i 5 Kodeksu wykroczeń budzących wątpliwości interpretacyjne**, stanowi zagrożenie dla spójności systemu. Nie jest jasne, czy skutek polegający na utracie mocy przez karę łączną następuje *ex lege*, bez potrzeby wydania stosownej decyzji przez sąd, czy dopiero po wydaniu przez sąd postanowienia o zmianie wyroku jednostkowego. Wątpliwości interpretacyjne powstają na gruncie aktualnego brzmienia art. 119 § 1 Kodeksu wykroczeń, który **uzależnia kwalifikację czynu, jako przestępstwa albo wykroczenia, od podlegającego cyklicznym zmianom kryterium, jakim jest ustalane w drodze rozporządzenia minimalne wynagrodzenie za pracę**. Powiązanie obu powyższych rozwiązań, może prowadzić do wniosku, że

¹⁰²¹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 października 2017 r., sygn. akt S 1/17.

w następstwie każdorazowej (corocznej) zmiany w drodze rozporządzenia wartości minimalnego wynagrodzenia zachodzi potrzeba dokonywania przez sądy przeglądu wszystkich prawomocnych wyroków skazujących, w przypadku których orzeczone kary nie zostały jeszcze wykonane, i rozstrzygania w sprawie ewentualnej zamiany kar. Ponieważ konieczność dokonywania przez sądy cyklicznej weryfikacji zagraża stabilności orzeczeń sądowych, konieczne jest takie *ukształtowanie postępowania sądowego, aby zapadło w nim wiążące rozstrzygnięcie zgodne z prawem i nie zachodziła konieczność wzruszania prawomocnego orzeczenia*¹⁰²².

Postanowienie z dnia 18 kwietnia 2018 r. (S 2/18), skierowane do Sejmu i Senatu, miało na celu zasygnalizować **potrzebę unormowania** w ustawie z dnia 25 czerwca 2015 r. o leczeniu niepłodności, przed jej wejściem w życie, **postępowania z zarodkami powstałymi z komórek rozrodczych kobiet niepozostających w związku małżeńskim albo we wspólnym pożyciu z mężczyzną, które zdeponowały zarodki powstałe z ich komórki rozrodczej i komórki anonimowego dawcy**. Umarzając postępowanie, postanowieniem z dnia 18 kwietnia 2018 r. w sprawie o sygn. K 50/16, wszczęte z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku, Trybunał Konstytucyjny dostrzegł, że co do zasady, wszystkie zarodki utworzone i przechowywane w bankach przed wejściem w życie ustawy o leczeniu niepłodności zostaną przekazane do dawstwa zarodka po upływie 20 lat, chyba że wcześniej zostaną przekazane do adopcji przez ich dawców. W razie braku zgody męża (konkubenta) na przeniesienie zarodka, zezwolenie na przeniesienie wydaje sąd opiekuńczy. *Tymczasem powinien być – skoro „na przyszłość” otworzył mężatkom i konkubinom drogę sądową – otworzyć ją również kobietom samotnym, dając im możliwość wystąpienia do sądu opiekuńczego o zezwolenie na przeniesienie zarodka*¹⁰²³.

Kolejna sygnalizacja, z dnia 6 czerwca 2018 r. (S 3/18), zaadresowana do Sejmu, Senatu oraz Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej celem przedstawienia uwag o stwierdzonych lukach prawnych dotyczących procedury ustalania przez urzędy pracy profilu pomocy dla bezrobotnych na podstawie art. 33 ust. 2b ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, które ujawniły się na tle

¹⁰²² Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 stycznia 2018 r., sygn. akt S 1/18.

¹⁰²³ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt S 2/18.

rozpatrywania sprawy o sygn. K 53/16, lecz z powodów formalnych nie mogły być przedmiotem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2018 r. Trybunał powziął **wątpliwość, czy obowiązujące przepisy dotyczące profilowania bezrobotnych w dostateczny sposób chronią dane osobowe** i czy są spójne ze standardami wynikającymi z m. in. Konstytucji RP, ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, Konwencji nr 108 Rady Europy o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych, sporządzonej w Strasburgu 28 stycznia 1981 r. oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE. Przepisy dotyczące profilowania nie przewidują wyraźnej zgody bezrobotnego na ujawnienie przez niego danych o swojej osobie, nie zawierają także przepisów dotyczących czasu przechowywania danych pochodzących z profilowania oraz zasad i procedur realizacji przez bezrobotnego praw wynikających z przekazania przez niego danych osobowych urzędowi pracy (takich jak prawo do wglądu i poprawiania tych informacji czy żądania ich usunięcia). Nie przesądzają też, czy ustalenie profilu ma się odbywać w sposób całkowicie zautomatyzowany (a więc jest procedurą opartą wyłącznie na komputerowym algorytmie, którego wynik jest wiążący), czy też dopuszczalna jest ręczna korekta ustaleń systemu komputerowego przez pracownika urzędu pracy¹⁰²⁴.

W postanowieniu z dnia 4 października 2018 r. (S 4/18), Trybunał sygnalizował Sejmowi **potrzebę uregulowania w Kodeksie pracy kwestii zmiany i odwołania regulaminu wynagradzania, który został przyjęty w oparciu o wspólnie uzgodnione stanowisko organizacji związkowych**. W wyroku z 2 października 2018 r. (K 26/15) Trybunał stwierdził konstytucyjność przepisów Kodeksu pracy oraz ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, w zakresie, w jakim uniemożliwiają pracodawcy samodzielne podjęcie decyzji w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania oraz regulaminu nagród i premiowania, jeżeli organizacje związkowe przedstawią wspólnie uzgodnione stanowisko w terminie 30 dni. Zauważył jednak, że na tle stosowania zaskarżonego unormowania powstała rozbieżność interpretacyjna dotycząca tego, czy na podstawie zaskarżonych przepisów dopuszczalne jest

¹⁰²⁴ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2018 r., sygn. akt S 3/18.

jednostronne wypowiedzenie regulaminu wynagradzania, który został uprzednio ustalony z organizacją związkową lub organizacjami związkowymi działającymi u tego pracodawcy. Z tego względu kwestia możliwości jednostronnego rozwiązania regulaminu wynagradzania przez pracodawcę, uprzednio uzgodnionego ze związkami zawodowymi, powinna zostać jednoznacznie uregulowana w przepisach Kodeksu pracy i ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych.

Postanowieniem z dnia 17 października 2018 r., Trybunał umorzył postępowanie w sprawie o sygn. P 7/17, dotyczącej trzech pytań prawnych Sądu Rejonowego Poznań – Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu, dotyczące zgodności z Konstytucją przepisów Kodeksu cywilnego, jako podstawy nabycia – przed 3 sierpnia 2008 r. – służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu. Tego samego dnia postanowił jednak zasygnalizować Sejmowi i Senatowi istnienie uchybień w prawie, polegających na **nieunormowaniu wprost w ustawie stanów faktycznych korzystania z urządzeń przesyłowych usytuowanych na cudzym gruncie przed wprowadzeniem do polskiego systemu prawa służebności przesyłu** (S 5/18). Przywrócenie do polskiego prawa służebności przesyłu (istniejącej na gruncie przepisów obowiązujących przed 1965 r.) nastąpiło w wyniku wejścia w życie, 3 sierpnia 2008 r., nowelizacji, która nie zawiera jednak przepisów intertemporalnych, w szczególności dotyczących skutków korzystania bez podstawy prawnej z urządzeń przesyłowych położonych na cudzym gruncie, powodując trudności dla sądów powszechnych i Sądu Najwyższego z subsumpcją norm prawnych do tak określonego stanu faktycznego. Trybunał zwrócił przy tym uwagę, że bezczynność władzy ustawodawczej w tym zakresie może skutkować wydaniem w przyszłości orzeczenia merytorycznie rozstrzygającego sprawę.

W dniu 17 października 2018 r. Trybunał przedstawił także Sejmowi sygnalizację o **potrzebie ustawowej regulacji statusu prawnego Zespołu Koordynacyjnego ds. Chorób Ultrarazadkich**, który podejmuje ostateczne decyzje o finansowaniu leczenia chorób ultrarazadkich, a więc realizuje konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia. (S 6/18). W postanowieniu z 17 października 2018 r. (U 2/17) umorzył postępowanie w sprawie zbadania zgodności postanowień załączników do dziesięciu obwieszczeń Ministra Zdrowia w sprawie wykazu refundowanych leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, dotyczących kompetencji Zespołu

Koordynacyjnego ds. Chorób Ultrarazadkich, w zakresie kwalifikacji pacjentów do programów lekowych oraz monitorowania postępów leczenia, z uwagi na brak normatywnego charakteru zaskarżonych postanowień. W toku rozpatrywania sprawy Trybunał powziął jednak wątpliwość, czy aktualny sposób unormowania kompetencji Zespołu wyłącznie w aktach wewnętrznych – zarządzeniu nr 75/2018/DGL Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 31 lipca 2018 r. w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju leczenie szpitalne w zakresie programy lekowe oraz przyjętego na jego podstawie regulaminu Zespołu Koordynacyjnego ds. Chorób Ultrarazadkich z 20 grudnia 2017 r. – realizuje konstytucyjny wymóg, aby warunki i zakres udzielanych świadczeń opieki zdrowotnej finansowej ze środków publicznych były określone w ustawie. W przypadku leczenia chorób ultrarazadkich, leki są bezpłatnie dostępne wyłącznie w ramach obowiązujących w danym okresie programów lekowych, do których pacjent może być zakwalifikowany tylko decyzją jednego w skali kraju Zespołu. Zainteresowany nie ma żadnego wpływu – nawet pośredniego – na skład tego zespołu, nie może również w żaden sposób odwołać się od jego decyzji czy żądać powtórnego rozpoznania sprawy. Brak jest również reguł umożliwiających mu uzupełnienie wniosku o włączenie do programu lekowego, gdyby już po jego złożeniu zmieniły się zasady kwalifikacji (co nie znaczy, że nie ma takiej praktyki).

W wyroku z dnia 11 grudnia 2018 r. (SK 25/16), Trybunał umorzył postępowanie w zakresie zarzutu nieuzasadnionego **różnicowania w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego zasad zwrotu kosztów przejazdu do sądu w zależności od sposobu działania w postępowaniu** (korzystania lub niekorzystania z profesjonalnego zastępstwa procesowego), z uwagi na niewskazanie przez skarżącego odpowiedniego (dopuszczalnego) wzorca kontroli. Postanowił jednak zasygnalizować Sejmowi uchybienie w prawie, polegające na różnicowaniu zasad zwrotu kosztów przejazdu do sądu w postępowaniu cywilnym, jako wątpliwe z punktu widzenia zgodności z konstytucyjną zasadą równego dostępu do sądu. Jeżeli strona wygrywająca postępowanie jest reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, może otrzymać zwrot całości realnie poniesionych kosztów, niezbędnych do celowego dochodzenia praw i celowej obrony. Jeżeli zaś działa samodzielnie (lub z pełnomocnikiem nieprofesjonalnym), to wysokość zwrotu tych kosztów ogarniczona jest do – w praktyce – sześciokrotności stawki minimalnej w danej sprawie, określonej przez

rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie. W postanowieniu z dnia 11 grudnia 2018 r. (S 7/18) Trybunał stwierdził, że skoro ustawodawca uznaje przydatność ustawowego limitu zwrotu kosztów przejazdu do sądu, to powinien w sposób racjonalny i zgodny z Konstytucją określić, w jakich sytuacjach powinno ono mieć zastosowanie. Współczesne postępowanie cywilne jest postępowaniem kontradyktoryjnym, którego wynik jest w dużej mierze uzależniony od efektywności działania strony i jej dbałości o własne interesy, a nie ma bezpośredniego związku przyczynowo-skutkowego między sposobem reprezentacji strony oraz powstaniem i wysokością kosztów sądowych w postaci kosztów przejazdu do sądu. Ponadto niezależnie od sposobu działania strony w postępowaniu, kwoty przedstawione do rozliczenia podlegają ocenie sądu z punktu widzenia celowości. Z tych względów dalsze utrzymywanie w systemie prawnym różnych zasad rozliczania kosztów przejazdu do sądu w zależności od korzystania z profesjonalnego zastępstwa procesowego świadczy o niespójności systemu prawnego i wymaga interwencji ustawodawcy.

6. Ocena działalności sygnalizacyjnej *sensu stricto* Trybunału Konstytucyjnego

6.1. Liczba wydanych postanowień sygnalizacyjnych

Od początku swojej działalności, od wejścia w życie, z dniem 1 stycznia 1986 r. ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 r., do 31 grudnia 2018 r., Trybunał Konstytucyjny wydał **79 postanowień sygnalizacyjnych**. 21 z nich zapadło pod rządami ustawy z 1985 r., natomiast już **na gruncie obowiązywania Konstytucji RP z 1997 r.**, tj. od 17 października 1997 r., do końca 2018 r., Trybunał wydał łącznie **58 postanowień sygnalizacyjnych**, z czego **50 sygnalizacji wydano na podstawie ustawy z 1997 r.**, a pozostałe 8 na podstawie ustawy z 30 listopada 2016 r. Dla porządku można dodać, że żadne postanowienie sygnalizacyjne nie zapadło w trakcie obowiązywania ustawy z 2015 r. (od dnia 30 sierpnia 2015 r. do dnia 15 sierpnia 2016 r.), ani ustawy z 22 lipca 2016 r. (od dnia 16 sierpnia 2016 r. do dnia 2 stycznia 2017 r.).

Biorąc pod uwagę fakt, że w czasie obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał merytorycznie 2617 spraw, spośród których 1372 wydał wyrok,

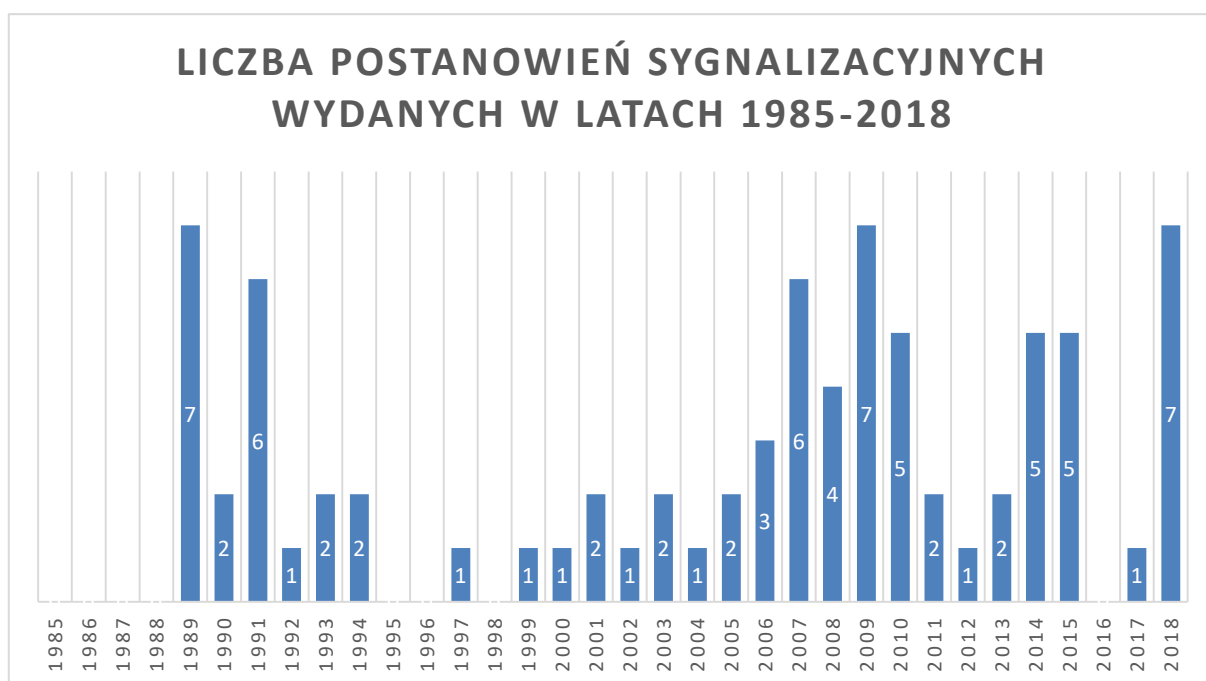
a w 8305 przypadkach zakończył postępowanie na etapie wstępnej kontroli¹⁰²⁵, można stwierdzić, że postanowienia sygnalizacyjne wydawane są niezwykle rzadko i stanowią nikły procent działalności orzeczniczej polskiego sądu konstytucyjnego.

Mimo wejścia w życie, w dniu 1 stycznia 1986 r. ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 r., pierwsze postanowienie sygnalizacyjne zapadło dopiero w 1989 r. W tym roku Trybunał wydał aż 7 sygnalizacji, by w następnym 1990 r., wydać tylko 2. W kolejnym roku – 1991 r., liczba wydanych przez Trybunał postanowień sygnalizacyjnych wzrosła do 6, by w 1992 r. spaść do 1 odrębnego orzeczenia sygnalizacyjnego, a w latach 1993 i 1994 osiągnąć wysokość 2 postanowień rocznie. Po dwóch latach przerwy, ostatnie postanowienie pod rządami ustawy z 1985 r. zapadło w 1997 r.

Po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r., a zarazem nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r., Trybunał nie był aktywny w zakresie wydawania postanowień sygnalizacyjnych aż do lat 1999-2005, kiedy Trybunał wydawał 1-2 sygnalizacje *sensu stricto* rocznie (po 1 postanowieniu sygnalizacyjnym w 1999 r., 2000 r., 2002 r. i 2004 r., a po 2 sygnalizacje w 2001 r., 2003 r. i 2005 r.). Od 2006 r. możemy zaobserwować spory wzrost aktywności sądu konstytucyjnego w tym zakresie: z 3 postanowień wydanych w 2006 r. liczba ta wzrasta dwukrotnie, do 6 sygnalizacji, w następnym, 2007 r. Liczba ta spada co prawda, do 4 postanowień sygnalizacyjnych wydanych w 2008 r., by w 2009 r. osiągnąć jednak największą dotychczas liczbę 7 orzeczeń sygnalizujących *sensu stricto*. Od 2010 r., kiedy Trybunał przedłożył 5 postanowień sygnalizacyjnych, zauważalny jest spadek aktywności sygnalizacyjnej Trybunału: po 2 postanowienia przedłożył w latach 2011 i 2013, a 1 sygnalizację przedstawił w 2012 r. Zarówno w 2014, jak i 2015 r. Trybunał wydał po 5 postanowień sygnalizacyjnych. Na podstawie ustawy z 30 listopada 2016 r., zapadło 8 postanowień sygnalizacyjnych, z czego tylko 1 w 2017 r. i kolejne 8 w 2018 r.

Jak widać, trudno znaleźć stały trend w ilości wydawanych odrębnych orzeczeń sygnalizacyjnych, gdyż na przestrzeni lat liczba ta stale się zmienia, wahając się od 0 do 7 sygnalizacji *sensu stricto* w ciągu roku. Liczbę postanowień sygnalizacyjnych wydanych przez Trybunał Konstytucyjny w poszczególnych latach, w okresie 1985-2018 r., prezentuje poniższy wykres.

¹⁰²⁵ Źródło: Internetowy Portal Orzeczeń (IPO), dostępny na stronie internetowej TK pod adresem: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/> (dostęp na dzień: 31.05.2019).



Wykres 2. Liczba postanowień sygnalizacyjnych wydanych w latach 1985-2018.

6.2. Materia sprawy głównej, na której tle wydano postanowienie sygnalizacyjne

Na gruncie ustawy z 1985 r. zapadło 21 postanowień sygnalizacyjnych, z czego 16 pozostawało w związku z rozpoznawaną sprawą główną w ramach hierarchicznej kontroli norm. Spośród nich, 7 spraw głównych zainicjowały wnioski o stwierdzenie zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją lub ustawami (sygnatura U), w 6 sprawach – wnioski o stwierdzenie zgodności ustaw z Konstytucją (sygnatura K), 2 sprawy wszczęto z inicjatywy własnej Trybunału Konstytucyjnego (sygnatura Uw) oraz 1 zainicjowało pytanie prawne w sprawie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją lub ustawą (sygnatura P). Pozostałe 4 postanowienia sygnalizacyjne wydano w związku z wnioskiem o wydanie przez Trybunał Konstytucyjny powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa (sygnatura W). Natomiast 1 postanowienie sygnalizacyjne, z dnia 25 września 1991 r. (S 6/91) w sprawie ścigania i karania zbrodni stalinowskich, wydane zostało przez pełny skład Trybunału Konstytucyjnego, bez jakiegokolwiek związku z rozpatrywaną sprawą główną.

Każde z 58 postanowień sygnalizacyjnych, zapadłych na gruncie Konstytucji z 1997 r., podjęte było z inicjatywy składu orzekającego, w związku z rozpoznawaną sprawą w ramach

hierarchicznej kontroli norm. Spośród nich, w 23 powiązane było ze sprawą z wniosku o stwierdzenie zgodności ustaw lub ratyfikowanych umów międzynarodowych z Konstytucją oraz zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie (sygnatura K). 14 spraw głównych, na których tle wydano sygnalizację *sensu stricto* zainicjowały pytania prawne w sprawie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą (sygnatura P). 12 postanowień sygnalizacyjnych wydano w związku z rozpatrywaną sprawą ze skargi konstytucyjnej (sygnatura SK), a 3 w związku z wnioskami o stwierdzenie zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami (sygnatura U).

Natomiast w 4 przypadkach Trybunał wydał sygnalizację *sensu stricto* w ramach wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej, której nie nadano dalszego biegu, mianowicie: postanowienie z dnia 19 maja 2005 r. (Ts 153/04/S), sygnalizujące potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie określenia w ustawie lustracyjnej organu właściwego oraz trybu postępowania z wnioskiem o wyłączenie Rzecznika Interesu Publicznego¹⁰²⁶, postanowienie z dnia 7 sierpnia 2009 r. (S 5/09), sygnalizujące potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu sprecyzowania trybu rozpoznawania skarg o wznowienie postępowania, o których mowa w art. 401¹ Kodeksu postępowania cywilnego¹⁰²⁷, postanowienie z dnia 2 sierpnia 2010 r. (S 3/10), sygnalizujące potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w kwestii regulacji stosunków między stronami umowy deweloperskiej w celu zapewnienia ochrony praw nabywców mieszkań¹⁰²⁸, a także postanowienie z dnia 29 marca 2013 r. (S 2/13), potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej

¹⁰²⁶ Postanowieniem z dnia 19 maja 2005 r., sygn. akt Ts 153/04, Trybunał nie uwzględnił zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 2004 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

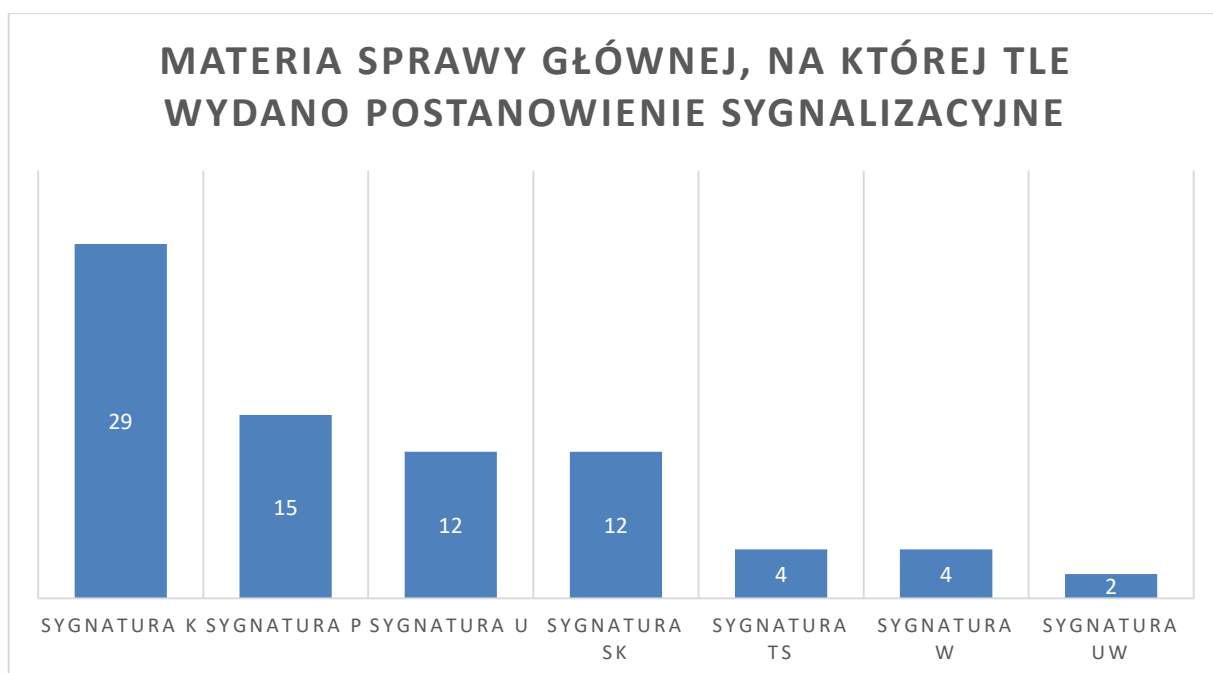
¹⁰²⁷ Postanowieniem z dnia 21 lipca 2009 r., sygn. akt Ts 220/07, Trybunał nie uwzględnił zażalenia na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Zarządu Głównego PTTK.

¹⁰²⁸ Postanowieniem z dnia 9 marca 2013 r., sygn. akt Ts 309/11, Trybunał nie uwzględnił zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2012 r., sygn. akt Ts 309/11, o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej S.Ś.

w kwestii uzupełnienia przepisu ustawy o PIT o inne normatywne źródła prawa pracy, na podstawie których możliwe jest zasądzenie odszkodowania¹⁰²⁹.

Podsumowując powyższe dane z okresu 1985-2018 r., najczęściej sprawy główne, na których tle wydano sygnalizację, inicjowały wnioski o stwierdzenie zgodności ustaw lub ratyfikowanych umów międzynarodowych z Konstytucją oraz zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie (29 spraw z sygnaturą K). W 15 przypadkach sygnalizację wydano w związku z rozpatrywanym przez Trybunał pytaniem prawnym w sprawie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą (15 spraw z sygnaturą P). Tyle samo postanowień sygnalizacyjnych wydano w związku z badaną skargą konstytucyjną (12 spraw z sygnaturą SK) i wnioskami o stwierdzenie zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami (12 spraw z sygnaturą U). W tylu samych przypadkach Trybunał wydał sygnalizację w związku z wnioskiem o wydanie przez Trybunał Konstytucyjny powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa (4 sprawy z sygnaturą W) oraz w związku z postanowieniem o nieuwzględnieniu zażalenia na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej (4 sprawy z sygnaturą TS). 2 razy TK wydał postanowienie sygnalizacyjne na tle sprawy wszczętej z własnej inicjatywy (2 sprawy z sygnaturą Uw).

¹⁰²⁹ Postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2010 r., sygn. akt Ts 88/08, Trybunał nie uwzględnił zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 września 2009 r., sygn. akt Ts 88/08, o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Danuty i Adama G.



Wykres 3. Materia sprawy głównej, na której tle wydano postanowienie sygnalizacyjne.

6.3. Moment wydania postanowienia sygnalizacyjnego

Podczas obowiązywania ustawy z 1985 r. żadna z sygnalizacji *sensu stricto* nie zapadła przed orzeczeniem Trybunału w sprawie głównej. 8 postanowień sygnalizacyjnych wydano tego samego dnia, co główne orzeczenie, natomiast w 12 przypadkach Trybunał wydał postanowienie sygnalizacyjne po wydaniu orzeczenia w sprawie głównej. Wśród 8 przypadków wydania sygnalizacji *sensu stricto* w dniu kiedy zapadło orzeczenie w sprawie głównej, 4 sygnalizacje wydano razem z wyrokiem¹⁰³⁰, 1 razem z postanowieniem o umorzeniu postępowania w sprawie głównej¹⁰³¹, 1 wraz z postanowieniem o nieustaleniu powszechnie obowiązującej wykładni¹⁰³² oraz 2 wraz z postanowieniem o nienadaniu wnioskowi biegu w sprawie głównej¹⁰³³.

Spośród wszystkich, 58 postanowień sygnalizacyjnych które wydano już w czasie obowiązywania Konstytucji RP z 1997 r., w 40 przypadkach, w których Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie sygnalizacyjne, nastąpiło rozstrzygnięcie sprawy głównej

¹⁰³⁰ Postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 5 kwietnia 1989 r., sygn. akt S 5/89; 12 kwietnia 1989 r., sygn. akt S 6/89; 15 grudnia 1992 r., sygn. akt S 2/92; 13 czerwca 1994 r., sygn. akt S 1/94.

¹⁰³¹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lutego 1989 r., sygn. akt S 2/89.

¹⁰³² Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lutego 1991 r., sygn. akt S 2/91.

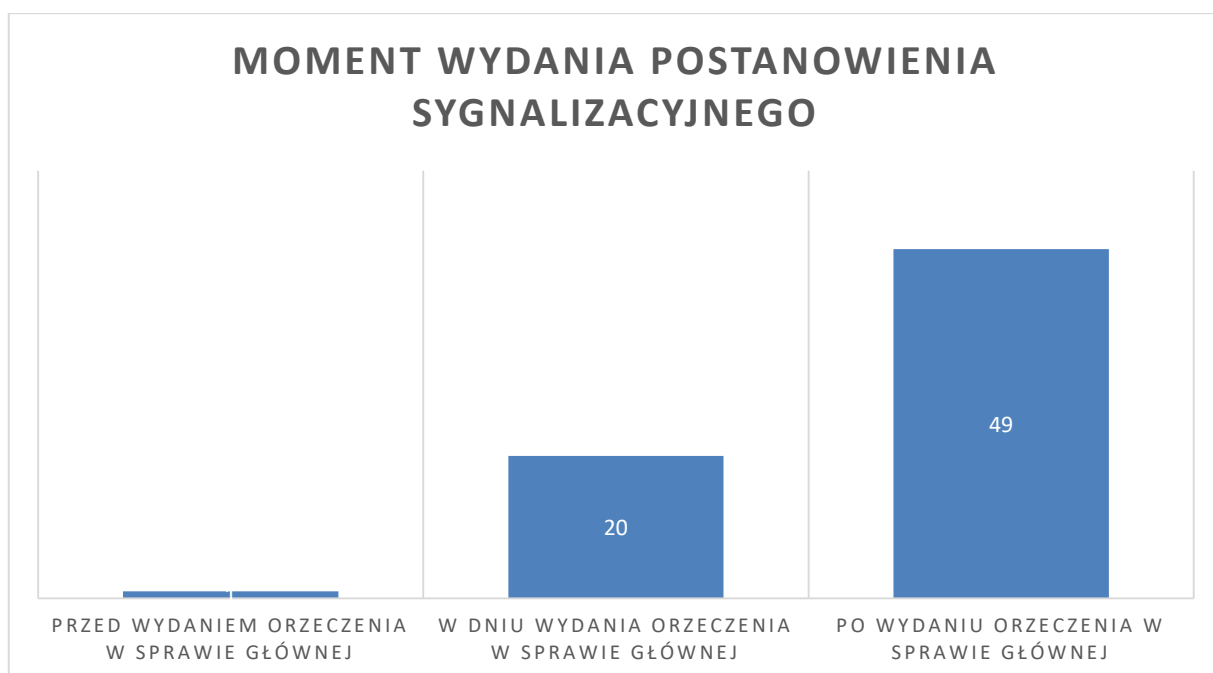
¹⁰³³ Postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 1991 r., sygn. akt S 4/91 i S 5/91.

co do meritum (wyrokiem). Wśród tych spraw, w 29 przypadkach sygnalizacja *sensu stricto* została wydana w jakiś czas po przedstawieniu wyroku w sprawie głównej, a w 10 przypadkach – w tym samym dniu, co wyrok. Tylko w 1 przypadku Trybunał Konstytucyjny przedłożył sygnalizację przed wydaniem orzeczenia w sprawie głównej. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2006 r. (S 3/06), uprzedzające wyrok z dnia 24 października 2007 r. (SK 7/06), dotyczył możliwości powierzenia asesorowi pełnienia czynności sędziowskich. *Działając w taki sposób Trybunał Konstytucyjny chce zwrócić ustawodawcy uwagę, że istnieje poważne ryzyko uznania zaskarżonej regulacji za niezgodną, niejako „zachęcając” go do wcześniejszej nowelizacji ustawy, zanim będzie zmuszony posłużyć się narzędziem najdalej ingerującym w system prawa („derogacja trybunalska”)*¹⁰³⁴.

Spośród 14 przypadków umorzenia postępowania w sprawie głównej, postanowienie sygnalizacyjne zapadło 8 razy tego samego dnia co postanowienie o umorzeniu oraz 6 razy w jakiś czas po umorzeniu postępowania w sprawie głównej. W 2 przypadkach postanowienie sygnalizacyjne zostało wydane tego samego dnia co postanowienie o nieuwzględnieniu zażalenia na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, a w 2 przypadkach w jakiś czas po takim orzeczeniu Trybunału.

Podsumowując powyższe dane, można stwierdzić, że zarówno na gruncie ustawy z 1985 r., jak i po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r., a więc w świetle ustawy z 1997 r. i ustawy z 30 listopada 2016 r., w znamienitej większości postanowienia sygnalizacyjne Trybunał Konstytucyjny wydaje po pewnym czasie od wydania orzeczenia w sprawie głównej (49 spraw). Czasem sygnalizacja *sensu stricto* wydawana jest jeszcze tego samego dnia, co orzeczenie główne (28 przypadków), natomiast wydanie postanowienia sygnalizacyjnego przed zapadnięciem orzeczenia w sprawie głównej jest rozwiązaniem absolutnie wyjątkowym, które do tej pory zdarzyło się tylko 1 raz.

¹⁰³⁴ P. Radziejewicz, Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę, Warszawa 2009, s. 25.



Wykres 4. Moment wydania postanowienia sygnalizacyjnego.

6.4. Materia postanowień sygnalizacyjnych

Analiza treści wszystkich 79 postanowień sygnalizacyjnych Trybunału Konstytucyjnego pozwoliła wyróżnić 12 głównych kategorii tematycznych, których dotyczą, i zakwalifikować do nich poszczególne orzeczenia. Wyróżniono następujące kategorie tematyczne:

- 1) Bezpieczeństwo,
- 2) Edukacja,
- 3) Funkcjonowanie aparatu państwowego, w tym:
 - a) Administracja państwowa,
 - b) Policja i służby,
- 4) Nieruchomości,
- 5) Obywatelstwo,
- 6) Podatki
- 7) Przedsiębiorczość,
- 8) Samorząd terytorialny,
- 9) Standardy tworzenia prawa,
- 10) System zabezpieczenia społecznego,

11) Władza sądownicza, w tym:

- a) Organizacja sądownictwa,
- b) Postępowanie cywilne,
- c) Postępowanie karne,
- d) Prawo karne materialne,

12) Zdrowie.

Ze względu na złożoność problematyki regulacji, nie było możliwe dokonanie konsekwentnego, rozłącznego podziału dziedzin, których dotyczyły sygnalizacje – stąd też, w niektórych przypadkach, konieczne było zakwalifikowanie projektu do więcej niż jednej kategorii. I tak, przykładowo, postanowienia wskazujące na potrzebę unormowania typów przestępstw, w sprawie których mogą być prowadzone czynności operacyjne ABW (S 4/10), jak i przesłanek określających rodzaje środków przymusu bezpośredniego, przypadków oraz sposobu ich stosowania przez CBA, Policję, ABW, AW oraz Straż Graniczną (S 5/10), zostały zakwalifikowane zarówno do kategorii *Policja i służby*, jak i *Prawo karne materialne*, natomiast orzeczenie zwracające uwagę na konieczność uregulowania obowiązków gminy związanych ze wskazaniem tymczasowego pomieszczenia osobie, w stosunku do której orzeczono opróżnienie lokalu służącego zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych (S 2/08) – do materii *Nieruchomości* oraz *Samorząd terytorialny*.

6.4.1. Materia sygnalizacji wydanych na gruncie ustawy z 1985 r.

Przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r. najwięcej, bo aż 9 z 21 postanowień sygnalizacyjnych dotyczyło **Standardów tworzenia prawa**. Wydaje się, że tak jak w całym orzecznictwie konstytucyjnym przed rokiem 1997, Trybunał Konstytucyjny w ten sposób uzupełniał brak istniejącego w ówczesnej rzeczywistości ustrojowej katalogu standardów (zasad, wskazówek, procedur) poprawnej legislacji, których przestrzeganie zapewnia ochronę jednostki, a tym samym jest niezbędne w demokratycznym państwie prawa. Flagowym przykładem jest postanowienie sygnalizujące pilną potrzebę uchwalenia nowej ustawy regulującej zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych, m.in. zasad stosowania okresu *vacatio legis*, która zabezpieczy adresatom prawo dostępu do aktów normatywnych w nich ogłoszonych (S 2/91).

Do tej kategorii należy również zaliczyć postanowienia, w których Trybunał sygnalizował niewykonanie, bądź niepełne wykonanie przez Radę Ministrów obowiązku wydania aktów wykonawczych (S 1/89 i S 4/89), czy też postanowienie, w którym stwierdzał niedopuszczalność dorozumianego uchylenia lub utrzymania w mocy przepisów rozporządzenia (S 3/89). W sygnalizacji z dnia 20 stycznia 1993 r. (S 1/93), Trybunał stwierdził uchybienie w postaci wydania rozporządzenia ze znacznym opóźnieniem w stosunku do wejścia w życie ustawy, natomiast w postanowieniu z dnia 24 kwietnia 1991 r. (S 5/91) – wydanie zarządzenia ministra bez podstawy prawnej i z naruszeniem przepisów ustaw i rozporządzeń. Przedmiotem postanowienia z dnia 22 listopada 1989 r. (S 7/89) było m.in. nieczytelne sformułowanie sposobu obliczania świadczeń i stanowanie stałych elementów składek w rozporządzeniu zamiast w ustawie, podobnie zresztą jak w postanowieniu z dnia 11 września 1990 r. (S 2/90), w którym TK sygnalizował omyłki w numeracji powodujące rozbieżności w interpretacji przepisów, czy w postanowieniu z dnia 28 maja 1997 r. (S 1/97), w którym TK stwierdził potrzebę zmiany rodzaju aktu prawnego regulującego instytucję Komisji Trójstronnej, zastępując uchwałą Rady Ministrów ustawą.

W dalszej kolejności, należy wymienić 6 postanowień sygnalizacyjnych wydanych w okresie 1985-1997 r., które odnoszą się do **Systemu zabezpieczenia społecznego**: sygnalizujące sprzeczność z konstytucyjnymi zasadami sprawiedliwości społecznej oraz równości praw systemu zaopatrzenia emerytalnym pracowników i ich rodzin (S 1/89); w sprawie płatnych urlopów dodatkowych dla pracowników (S 4/89); dotyczące ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych i ich rodzin (S 7/89); poruszające problematykę funduszy socjalnego i mieszkaniowego dla pracowników zatrudnionych w zakładach rzemieślniczych oraz uczniów pobierających naukę w tych zakładach i członków ich rodzin (S 1/90); poruszające kwestie kształtowania świadczeń emerytalnych (S 2/90), jak również postanowienie w sprawie postępowania z poborowymi uznanymi za jedynych żywicieli rodzin (S 5/91).

5 postanowień sygnalizacyjnych związanych było tematycznie z problematyką szeroko rozumianej **Władzy sądowniczej**. Z **Organizacją sądownictwa** powiązać można postanowienie sygnalizujące potrzebę wprowadzenia możliwości inicjowania w każdej sprawie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przez wszystkie podmioty legitymowanie ogólnie (S 4/91), jak również postanowienie dotyczące trybu postępowania

przed TK w sprawie działalności partii politycznej (S 2/93). **Postępowania cywilnego** dotyczyła sygnalizacja niespójności systemowych związanych z rozpoznawaniem spraw cywilnych przez sądy (S 6/89), jak również braków uregulowania procedury zwalniania od obowiązku zachowania tajemnicy państwowej w postępowaniu przed sądami i innymi organami (S 1/94). Natomiast **Prawa karnego materialnego** dotyczyło postanowienie sygnalizujące niespójność nowelizacji ustawy o Głównej Komisji Badania Zbrodni Hitlerowskich w Polsce – Instytucie Pamięci Narodowej, z systemem prawnym obowiązującym w RP, w tym Kodeksem karnym, a w konsekwencji z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawa (S 6/91).

Wśród powiązanych tematycznie z **Funkcjonowaniem aparatu państwowego** można wyróżnić 4 postanowienia, w tym 3 związane z szeroko rozumianą **Administracją państwową**: postanowienia sygnalizujące potrzebę pilnego uchwalenia nowej ustawy normującej problematykę promulgacji aktów prawnych (S 2/91), dotyczące braku ustawowej regulacji umożliwiającej stwierdzenie rażącego naruszenia przepisów oraz zawieszenie w czynnościach członka KRRiT (S 2/94), a także sygnalizujące potrzebę uregulowania statusu Komisji Trójstronnej w ustawie (S 1/97). Z podkategorią **Policja i służby** (w tym mundurowe) można powiązać wspomniane już wcześniej postanowienie w sprawie postępowania z poborowymi uznanymi za jedynek żywciceli rodzin (S 5/91).

Trybunał wydał 3 postanowienia powiązane z kategorią **Bezpieczeństwo**, a dotyczące bezpieczeństwa obrotu wartościami dewizowymi (S 3/91), badania przez TK zgodności aktów normatywnych dotyczących obronności Państwa i Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz bezpieczeństwa Państwa (S 4/91) oraz **konstrukcji prawnej tajemnicy państwowej**, w szczególności wyłączenia spod publikacji wykazów wiadomości stanowiących tajemnicę dotyczących obronności, Sił Zbrojnych i bezpieczeństwa Państwa (S 1/94).

Również 3 sygnalizacje można zakwalifikować do kategorii **Nieruchomości**, mianowicie postanowienie w sprawie czynszów najmu za lokale mieszkalne i użytkowe (S 2/89), dotyczące opłat z tytułu użytkowania wieczystego, zarządu i użytkowania gruntów (S 3/89), jak również poruszające problematykę gospodarki gruntami i wywłaszczania nieruchomości (S 1/93).

Tyle samo, 3 postanowienia sygnalizacyjne powiązane były z kategorią **Przedsiębiorczość**: w przedmiocie praw i obowiązków podmiotów uczestniczących

w rozliczeniach poprzez bank, a więc klientów banku (S 5/89), dotyczące wymogów wobec osób ubiegających się o zezwolenie dewizowe i zajmujących się prowadzeniem kupna i sprzedaży wartości dewizowych (S 3/91), a także zobowiązania banków do określenia w regulaminach kryteriów zmiany stopy oprocentowania kredytów (S 2/92).

Jedno postanowienie, sygnalizujące potrzebę pilnego uchwalenia nowej ustawy o systemie oświaty i wychowania, regulującej nauczanie religii w szkołach (S 1/91), należy zakwalifikować do kategorii **Edukacja**.

6.4.2. Materia sygnalizacji wydanych na gruncie ustawy z 1997 r.

Odnosząc się natomiast do postanowień sygnalizacyjnych wydanych już w czasie obowiązywania Konstytucji RP z 1997 r., na podstawie ustawy z 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, najliczniejsza grupa postanowień – 15 orzeczeń – dotyczyła kwestii związanych z szeroko pojętą **Władzą sądowniczą**. Spośród nich można wyróżnić 2 związane z **Organizacją sądownictwa**, sygnalizujące potrzebę uregulowania ustroju sądów i pozycji prawnej sędziego (S 1/99) oraz systemu powoływania osób sprawujących władzę sądowniczą (3/06).

W grupie tej znalazło się także 6 orzeczeń dotyczących luk i uchybień w **Postępowaniu cywilnym**, a konkretnie: środków zaskarżenia prawomocnych orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych (S 1/03), prawa do uzyskania wznowienia postępowania w procedurze cywilnej (S 1/04), sytuacji podmiotów objętych postępowaniem nakazowym w postępowaniu cywilnym (S 1/08), trybu rozpoznawania skarg o wznowienie postępowania w procedurze cywilnej na skutek orzeczenia Trybunału (S 5/09), kuratora procesowego dziecka (S 2/14), a także sytuacji procesowej powstającej na skutek ugody sądowej w przepisach o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (S 4/14).

Postępowania karnego dotyczyły 4 postanowienia, sygnalizujące potrzebę unormowania: organu właściwego oraz trybu postępowania z wnioskiem o wyłączenie Rzecznika Interesu Publicznego z postępowania lustracyjnego (Ts 153/04/S), odwołania osoby aresztowanej w wyniku uwzględnienia zażalenia prokuratora na postanowienie sądu rejonowego odmawiające tymczasowego aresztowania (S 7/09), wyeliminowania opóźnień w zwalnianiu osób osadzonych (S 1/11) oraz zwrotu kosztów pełnomocnika ustanowionego

w postępowaniu o odszkodowanie i zadośćuczynienie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie dla osoby niewinnej (S 2/11).

Do tej kategorii zaliczono także trzy orzeczenia z zakresu **Prawa karnego materialnego**, dotyczące kolejno: kar dla nietrzeźwych kierowców pojazdów niemechanicznych (S 2/09), typów przestępstw, w sprawie których mogą być prowadzone czynności operacyjne ABW (S 4/10) oraz przesłanek określających rodzaje środków przymusu bezpośredniego, przypadków oraz sposobu ich stosowania przez policję i służby specjalne (S 5/10).

7 sygnalizacji dotyczyło **Systemu zabezpieczenia społecznego**, obejmujących kwestie: unormowania podstawy wymiaru rent inwalidów wojennych i wojskowych (S 1/00), równej ochrony prawa do ekwiwalentu pieniężnego z tytułu prawa do bezpłatnego węgla (S 2/07), prawa do świadczeń rodzinnych (S 5/07), zasad ustalania podstawy wymiaru emerytury i renty (S 4/09), zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego (S 1/10), zrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn (S 2/10) oraz systemowych działań wspierających decyzję o podwyższaniu i zrównaniu wieku emerytalnego (S 3/14).

Do dziedziny **Nieruchomości** można zakwalifikować także 7 orzeczeń – wskazujących nieprawidłowości w regulacjach związanych z ochroną lokatorów przeciwko którym wszczęto postępowanie sądowe lub egzekucyjne w przedmiocie opróżnienia lokali (S 2/01), czynszów i opłat za używanie lokali mieszkalnych, niestanowiących własności osób zajmujących mieszkanie (S 1/05), skutków ustanowienia odrębnej własności lokali w nieruchomościach spółdzielni mieszkaniowych (S 1/06), obowiązków gminy związanych ze wskazaniem tymczasowego pomieszczenia osobie, w stosunku do której orzeczono opróżnienie lokalu służącego zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych (S 2/08), stosunków między stronami umowy deweloperskiej w celu zapewnienia ochrony praw nabywców mieszkań (S 3/10), uprawnień najemców dawnych mieszkań zakładowych, które zostały nieodpłatnie przejęte przez spółdzielnie mieszkaniowe (S 1/12), a także ochrony prawnej właścicieli i użytkowników wieczystych, których nieruchomości zostały przeznaczone na cel publiczny (S 1/15).

Także w 7 postanowieniach Trybunał zwracał uwagę na **Standardy tworzenia prawa**, sygnalizując m.in. potrzebę usunięcia wadliwości ustawowej normy upoważniającej do uregulowania kwestii warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów

oraz przeprowadzania egzaminów (S 1/07), uzupełnienia upoważnień do wydania rozporządzeń o wytyczne dotyczące treści aktu: w sprawie świadczeń rodzinnych (S 5/07) oraz umundurowania w Służbie Celnej (S 1/09). W sygnalizacji o sygn. S 1/09 zwracano także uwagę na konieczność jasnego określenia granic między ustawą a rozporządzeniem. Postanowienia dotyczyły również konieczności określenia materii w ustawach regulujących funkcjonowanie CBA, Policji, ABW, AW oraz Straży Granicznej, a nie rozporządzeniach (S 5/10), wydania aktu wykonawczego w pełni realizującego cele ustawy o emeryturach i rentach z FUS zgodnie ze sformułowanymi przez ustawodawcę wytycznymi (S 4/09) oraz sunięcie uchybień i luk w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowościom statusu miasta (S 6/09).

W ramach kategorii dotyczącej **Funkcjonowania aparatu państwowego** można wyróżnić 6 postanowień, w tym 1 związane z **Administracją państwową**, dotyczące waloryzacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej (S 4/15) – oraz 5 dotyczących **Policji i służb**, związanych z problematyką zagwarantowania w ustawie o Policji konstytucyjnych praw osób poddanych kontroli operacyjnej (S 2/06), skutków relegowania ze Służby Celnej jej funkcjonariusza (S 4/07), uprawnienia do umundurowania w przypadku zwolnienia z umundurowanej formacji lub służby (S 1/09) oraz, wspomnianych wyżej orzeczeń wskazujących na potrzebę uregulowania typów przestępstw, w sprawie których mogą być prowadzone czynności operacyjne ABW (S 4/10) oraz przesłanek określających rodzaje środków przymusu bezpośredniego, przypadków oraz sposobu ich stosowania przez policję i służby specjalne (S 5/10).

W kategorii **Samorząd terytorialny** znalazło się 5 sygnalizacji. Dotyczyły wspomnianej już regulacji obowiązków gminy związanych ze wskazaniem tymczasowego pomieszczenia (S 2/08), a ponadto: zabezpieczenia jednostki samorządu terytorialnego przed pochopnymi zmianami ich granic (S 3/09), ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadanie miejscowościom statusu miasta (S 6/09), mechanizmu wyrównywania poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego (S 1/13) oraz możliwości uruchomienia procedury wygaśnięcia mandatu wójta (S 1/14).

Trybunał przedłożył 3 orzeczenia związane z **Przedsiębiorczością**, sygnalizujące konieczność usunięcia luk i uchybień w zakresie pobierania opłat za nielegalnie pobrane paliwo lub energię przez przedsiębiorstwo energetyczne (S 3/07), składania wniosku

o ogłoszenie upadłości (S 6/07) oraz przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego (S 5/15). Tyle samo (3) Trybunał wydał postanowień dotyczących **Podatków**: stosowania podatku od towarów i usług (S 3/08), uwzględnienia przez ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych innych normatywnych źródeł prawa pracy, na podstawie których możliwe jest zasądzenie odszkodowania (S 2/13), a także urzędowej formy zakomunikowania o wydaniu interpretacji indywidualnej przepisów prawa podatkowego (S 5/14).

Trybunał przedłożył 2 sygnalizacje w sprawach dotyczących **Obywatelstwo**, zwracając organom prawodawczym uwagę na konieczność uwzględniania polskiego pochodzenia w procesie wydawania zezwoleń na pobyt stały na terytorium RP (S 2/03) oraz usunięcia wymogu posiadania polskiego obywatelstwa do przyjęcia w poczet członków gminy wyznaniowej żydowskiej (S 2/15). Taką samą ilość orzeczeń (2) Trybunał przedłożył w sprawach **Edukacji** – materialnej pomocy dla studentów (S 1/02) oraz warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów (S 1/07). Również 2 postanowienia wydano w sprawach związanych z **Bezpieczeństwem**, których przedmiotem było uregulowanie stanów nadzwyczajnych (S 1/01) oraz możliwość zniszczenia cywilnego samolotu użytego do działań sprzecznych z prawem (S 4/08).

W ostatniej kolejności należy wyróżnić 1 postanowienie zaliczone do kategorii **Zdrowie**, w którym Trybunał sygnalizował potrzebę wprowadzenia możliwości legalnego zaopatrzenia się w marihuanę i wykorzystywania jej do celów medycznych (S 3/15).

6.4.3. Materia sygnalizacji wydanych na gruncie ustawy z 30 listopada 2016 r.

Wśród postanowień sygnalizacyjnych wydanych na gruncie ustawy z 30 listopada 2016 r., 3 sygnalizacje dotyczą **Systemu zabezpieczenia społecznego**, mianowicie zwrotu kosztów dowozu niepełnosprawnych uczniów i opiekunów do placówek oświatowych (S 1/17), procedury ustalania przez urzędy pracy profilu pomocy dla bezrobotnych (S 3/18) oraz uregulowania w Kodeksie pracy kwestii zmiany i odwołania regulaminu wynagradzania, który został przyjęty w oparciu o wspólnie uzgodnione stanowisko organizacji związkowych (S 4/18).

W 2 postanowieniach sygnalizacyjnych Trybunał zwracał uwagę na potrzebę dochowania **Standardów tworzenia prawa**, sygnalizując niewprowadzenie w ustawie

przepisów intertemporalnych, w szczególności dotyczących skutków korzystania bez podstawy prawnej z urządzeń przesyłowych położonych na cudzym gruncie (S 5/18) oraz potrzebę ustawowej regulacji statusu prawnego Zespołu Koordynacyjnego ds. Chorób Ultraradkowych, który podejmuje ostateczne decyzje o finansowaniu leczenia chorób ultraradkowych, a więc realizuje konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia (S 6/18).

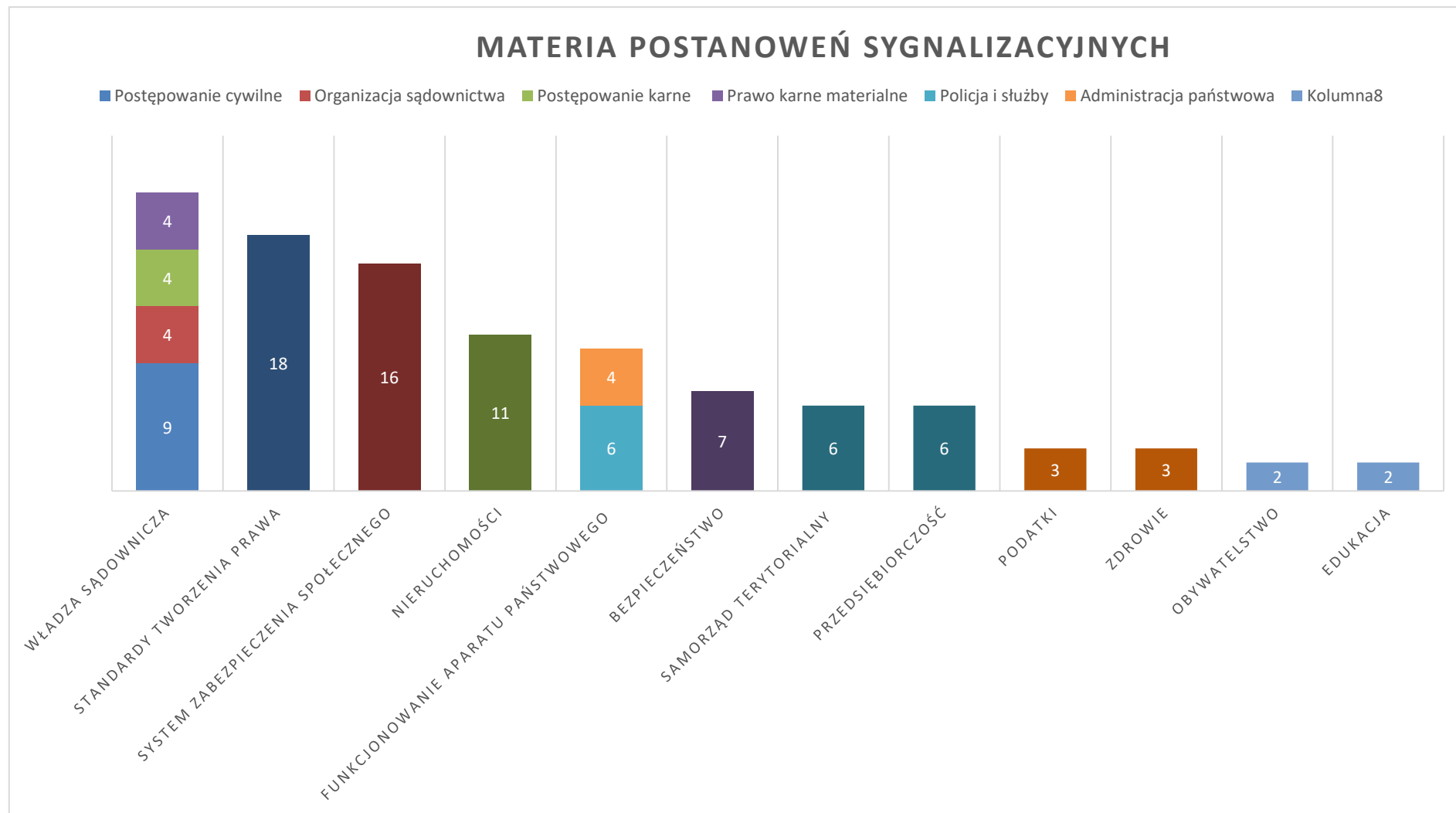
Również 2 sygnalizacje można powiązać z **Władzą sądowniczą** – w zakresie **Postępowania cywilnego**, TK wskazywał na nieuzasadnione różnicowanie w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego zasad zwrotu kosztów przejazdu do sądu w zależności od korzystania lub niekorzystania z profesjonalnego zastępstwa procesowego (S 7/18), natomiast w ramach **Prawa karnego materialnego**, sygnalizował uchybienia w Kodeksie wykroczeń, dotyczące mechanizmu kary łącznej i kwalifikacji czynu jako przestępstwa albo wykroczenia (S 1/18).

W kategorii **Zdrowie** można wyróżnić 2 sygnalizacje, przede wszystkim wskazujące na potrzebę unormowania w ustawie postępowania z zarodkami powstałymi z komórek rozrodczych kobiet niepozostających w związku małżeńskim albo we wspólnym pożyciu z mężczyzną, które zdeponowały zarodki powstałe z ich komórki rozrodczej i komórki anonimowego dawcy (S 2/18), a także, wspomnianą już, sygnalizację o potrzebie ustawowej regulacji statusu prawnego Zespołu Koordynacyjnego ds. Chorób Ultraradkowych (S 6/18).

Edukacji dotyczyła sygnalizacja poruszająca problem zwrotu kosztów dowozu niepełnosprawnych uczniów i opiekunów do placówek oświatowych (S 1/17). Kwestie Zarówno **Bezpieczeństwa**, jak i **Funkcjonowania aparatu państwowego**, a konkretnie **Administracji państwowej**, poruszono w postanowieniu dotyczącego ochrony danych osobowych w procedurze ustalania przez urzędy pracy profilu pomocy dla bezrobotnych (S 3/18). Do kategorii **Nieruchomości** zakwalifikować trzeba postanowienie dotyczące nieunormowania w ustawie skutków korzystania bez podstawy prawnej z urządzeń przesyłowych położonych na cudzym gruncie (S 5/18), zaś do kategorii **Samorząd terytorialny** – postanowienie dotyczące zwrotu kosztów dowozu niepełnosprawnych uczniów i opiekunów do placówek oświatowych (S 1/17).

Podsumowując, od początku funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego w polskiej rzeczywistości ustrojowej do końca 2018 r., najwięcej postanowień sygnalizacyjnych (22) dotyczyło szeroko rozumianej **Władzy sądowniczej**, z czego 9 poruszało problematykę

Postępowania cywilnego, i po 4: *Organizacji sądownictwa*, *Prawa karnego materialnego* i *Postępowania karnego*. Duża liczba postanowień sygnalizacyjnych – 18 – poruszała problem **Standardów tworzenia prawa**, natomiast 16 z nich powiązane była z tematyką **Systemu zabezpieczenia społecznego**. 10 postanowień sygnalizacyjnych dotyczyło kwestii **Funkcjonowania aparatu państwowego** (z czego 6 sygnalizacji powiązanych było z problematyką działania *Policji i służb*, a 4 – *Administracji państwowej*), jak również **Nieruchomości**. Trybunał wydał 7 sygnalizacji *sensu stricto* dotyczących **Bezpieczeństwa**, a także po 6 postanowień związanych z **Przedsiębiorczością** i **Samorządem terytorialnym**. **Podatkom** i **Zdrowiu** poświęcone były 3 orzeczenia, natomiast tematyce **Edukacji** i **Obywatelstwa** – po 2 sygnalizacje.



Wykres 5. Materia postanowień sygnalizacyjnych.

6.5. Adresaci postanowień sygnalizacyjnych

Głównym adresatem postanowień sygnalizacyjnych wydanych przez Trybunał Konstytucyjny na podstawie ustawy z 1985 r. był Sejm, do którego skierowano aż 16 ze wszystkich, 21 sygnalizacji¹⁰³⁵. W 5 przypadkach Trybunał skierował swoją sygnalizację *sensu stricto* do Rady Ministrów¹⁰³⁶, a w 1 przypadku do Prezesa Narodowego Banku Polskiego¹⁰³⁷

Nie ulega wątpliwości, że głównym adresatem sygnalizacji *sensu stricto* wydanych już na gruncie ustawy z 1997 r. był również Sejm, do którego, w latach 1997-2015, Trybunał skierował aż 48 postanowień. Kolejnym organem, do którego sąd konstytucyjny adresuje swoje uwagi o stwierdzonych lukach i uchybieniach jest Rada Ministrów, której przedłożono 6 orzeczeń. Do ministra kierującego działem administracji rządowej Trybunał zwrócił się z sygnalizacją 3 razy: wszystkie były skierowane do Ministra Sprawiedliwości, w tym jedno także do Ministra Finansów.

W trakcie obowiązywania aktualnej ustawy z 30 listopada 2016 r. do Sejmu skierowano także najwięcej postanowień sygnalizacyjnych – 8, natomiast żadna sygnalizacja nie została zaadresowana do Rady Ministrów. Trybunał trzykrotnie wskazał jako adresta, obok Sejmu, Senat¹⁰³⁸. W 1 przypadku skierował sygnalizację *sensu stricto* do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej¹⁰³⁹.

Należy w tym miejscu podkreślić, że chodzi tu o adresata, którego wskazał sam Trybunał Konstytucyjny w treści swojego postanowienia sygnalizacyjnego. Posługuje się on w swoich sygnalizacjach formułą: *Trybunał Konstytucyjny (...) p o s t a n a w i a: przedstawić/ zasygnalizować* (Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej/ Radzie Ministrów/ Ministrowi

¹⁰³⁵ Postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 18 stycznia 1989 r., sygn. akt S 1/89; 8 lutego 1989 r., sygn. akt S 2/89; 5 kwietnia 1989 r., sygn. akt S 5/89; 12 kwietnia 1989 r., sygn. akt S 6/89; 22 listopada 1989 r., sygn. akt S 7/89; 14 marca 1990 r., sygn. akt S 1/90; 11 września 1990 r., sygn. akt S 2/90; 13 lutego 1991 r., sygn. akt S 1/91 i S 2/91; 24 kwietnia 1991 r., sygn. akt S 3/91 i S 4/91; 25 września z 1991 r., sygn. akt S 6/91; 15 grudnia 1992 r., sygn. akt S 2/92; 15 grudnia 1993 r., sygn. akt S 2/93; 13 czerwca 1994 r., sygn. akt S 1/94; 24 czerwca 1994 r., sygn. akt S 2/94.

¹⁰³⁶ Postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 14 marca 1989 r., sygn. akt S 3/89; 15 marca 1989 r., sygn. akt S 4/89; 24 kwietnia 1991 r., sygn. akt S 5/91; 20 stycznia 1993 r., sygn. akt S 1/93; 28 maja 1997 r., sygn. akt S 1/97.

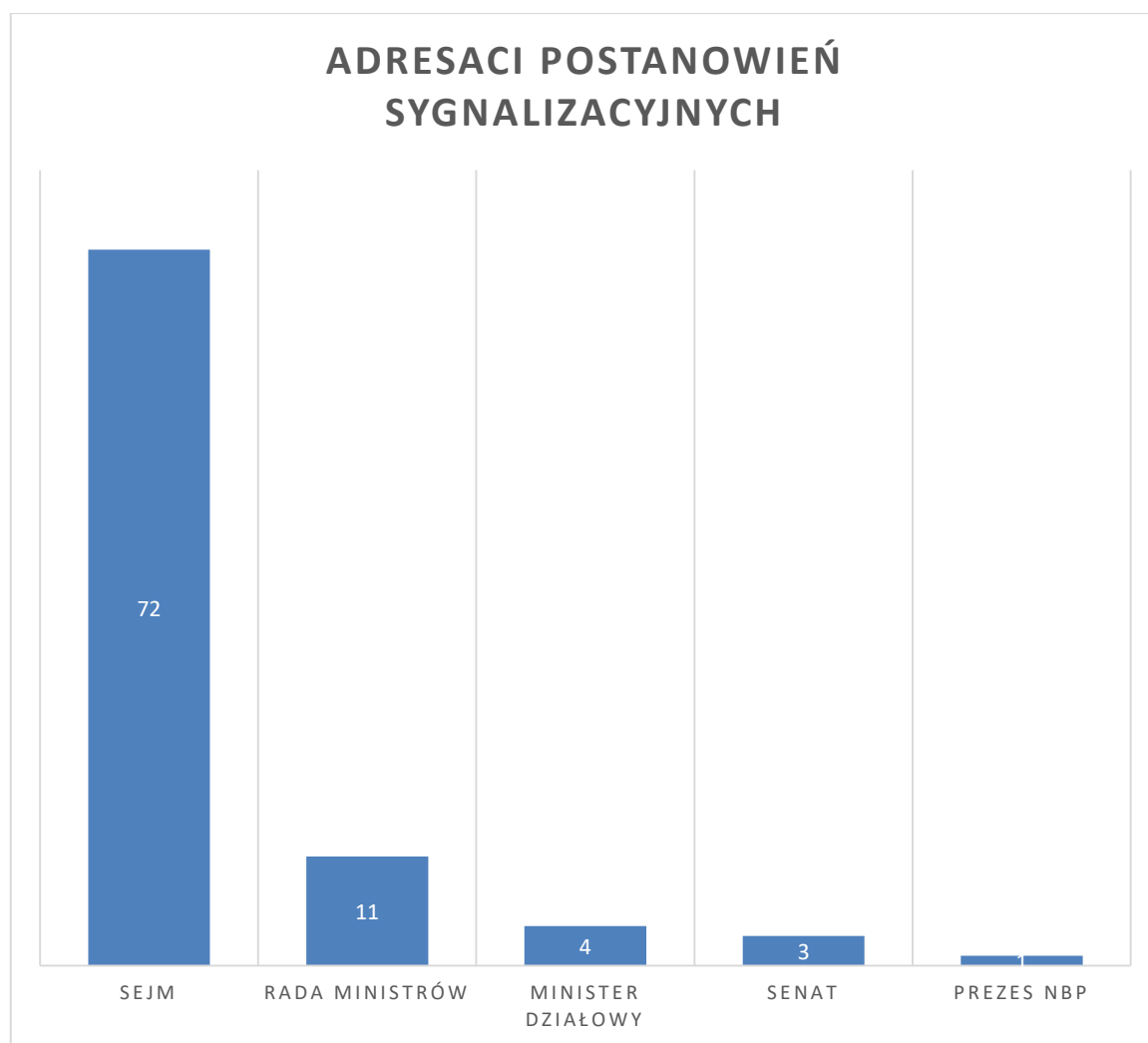
¹⁰³⁷ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 kwietnia 1989 r., sygn. akt S 5/89.

¹⁰³⁸ Postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt S 2/18; 6 czerwca 2018 r., sygn. akt S 3/18; 17 października 2018 r., sygn. akt S 5/18.

¹⁰³⁹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2018 r., sygn. akt S 3/18.

Sprawiedliwości/ Ministrowi Finansów) *uwagi dotyczące (...)/ potrzebę podjęcia inicjatywy prawodawczej w związku z (...)*. Oczywiście Trybunał może też wyznaczyć kilku adresatów swojego postanowienia, jak na przykład Sejm i Radę Ministrów w sygnalizacji o sygn. S 2/13.

Podsumowując powyższą analizę, na przestrzeni lat 1985-2018, Trybunał Konstytucyjny prawie wszystkie swoje postanowienia sygnalizacyjne skierował do Sejmu (72 sygnalizacje *sensu stricto*). W dalszej kolejności, adresatem była Rada Ministrów (11 postanowień), a w 4 przypadkach sygnalizacja była zaadresowana do ministra działowego. 3 postanowienia sygnalizacyjne Trybunał skierował do Senatu, a w 1 do Prezesa NBP.



Wykres 6. Adresaci postanowień sygnalizacyjnych.

7. Stan realizacji postanowień sygnalizacyjnych przez organy prawotwórcze

Przedstawiona w dalszej części pracy analiza skuteczności działalności sygnalizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego w zakresie postanowień sygnalizacyjnych została ograniczona do aktywności sądu konstytucyjnego na gruncie obecnych warunków ustrojowych, tj. pod rządami Konstytucji RP z 1997 r., a ponadto do sygnalizacji *sensu stricto* wydanych w czasie obowiązywania ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r., a więc do dnia 29 sierpnia 2015 r., kiedy weszła w życie nowa ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, uchylająca ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r.

Zważywszy na fakt, że zrealizowanie sygnalizacji trybunalskiej wymaga podjęcia odpowiednich działań prawodawczych, co jest procesem czasochłonnym, przyjęty cenzus czasowy badań, a zatem okres od dnia 17 października 1997 r. do dnia 29 sierpnia 2015 r., pozwoli na obiektywną ocenę stanu realizacji postanowień sygnalizacyjnych przez organy prawotwórcze.

Celem uwzględnienia tylko tych reakcji prawodawczych, które zostały podjęte w celu wykonania konkretnego orzeczenia, w badaniu skuteczności sygnalizacji wzięto pod uwagę jedynie działania prawodawcze podjęte w okresie 3 lat od dnia wydania postanowienia sygnalizacyjnego przez Trybunał Konstytucyjny.

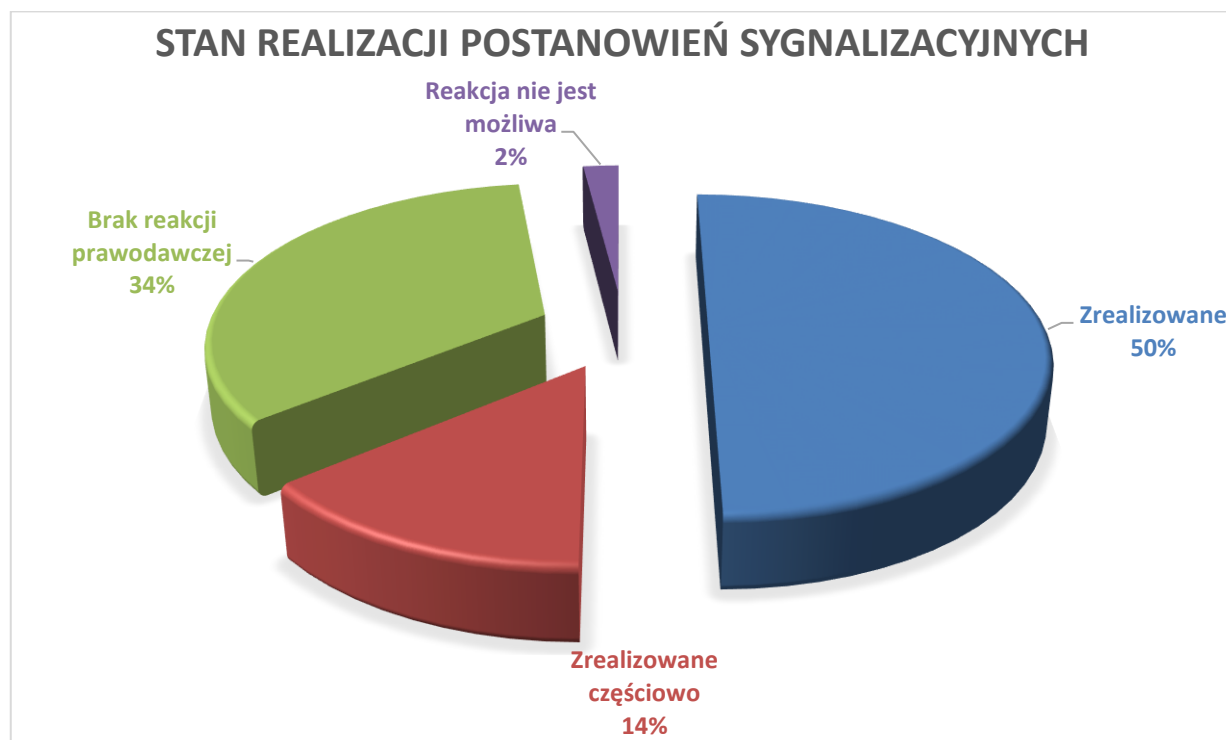
7.1. Skuteczność sygnalizacji i inicjator zmian

Spośród 50 postanowień sygnalizacyjnych Trybunału Konstytucyjnego, wydanych na gruncie ustawy z 1997 r., połowa z nich (50%) – **25 sygnalizacji została w pełni zrealizowana**¹⁰⁴⁰. W przypadku **7 orzeczeń sygnalizacyjnych, Trybunał stwierdził ich częściową realizację** (14%). W **17 przypadkach nie odnotowano żadnych zmian w prawie**, służących realizacji postanowień sygnalizacyjnych (34%).

W **1 przypadku realizacja postanowienia nie jest możliwa** (2%). Sejm, któremu Trybunał zwrócił uwagę, postanowieniem z 19 maja 2005 r. (Ts 153/04/S), na konieczność określenia organu właściwego oraz trybu postępowania z wnioskiem o wyłączenie Rzecznika Interesu Publicznego z postępowania lustracyjnego, uchwalił 18 października 2006 r. ustawę o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990

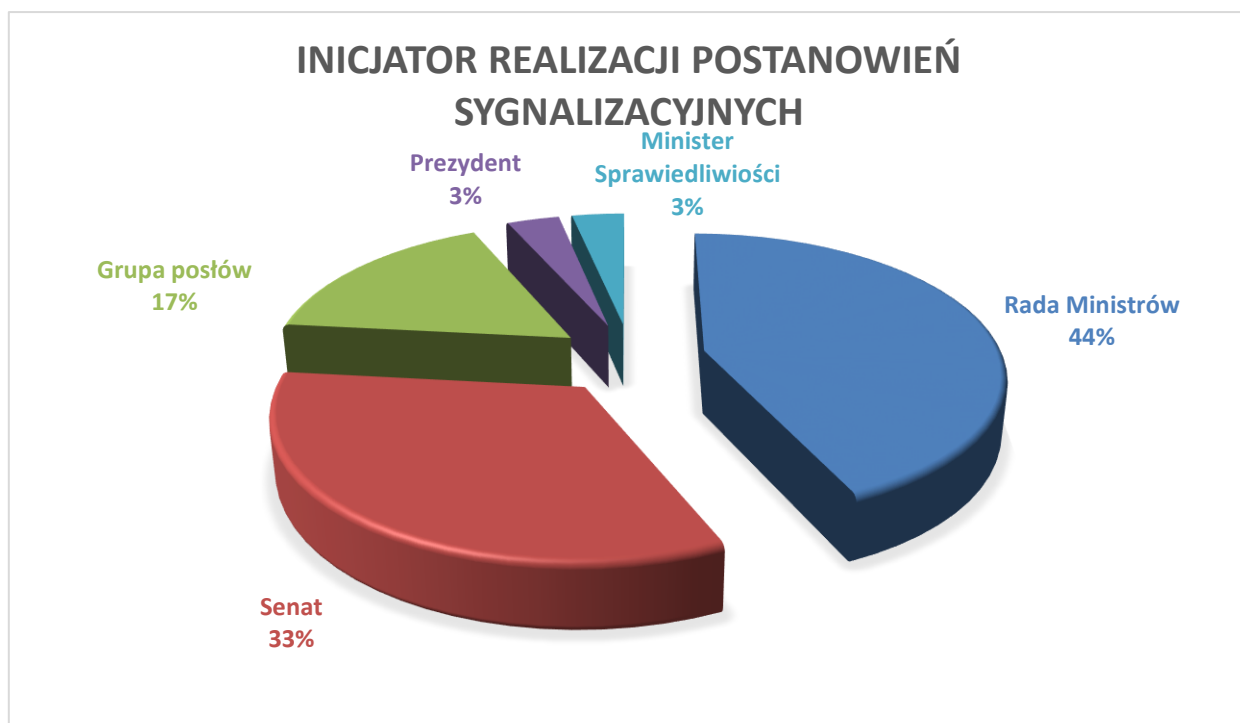
¹⁰⁴⁰ Stan na dzień 31 maja 2019 r.

oraz treści tych dokumentów, która zrezygnowała z instytucji Rzecznika Interesu Publicznego.



Wykres 7. Stan realizacji postanowień sygnalizacyjnych.

Ponieważ realizacja sygnalizacji wymagała, co do zasady, wprowadzenia regulacji na szczeblu ustawowym, ostatecznym ich autorem – w świetle art. 120 i art. 121 ust. 1 Konstytucji RP – będzie Sejm RP, z uwzględnieniem konstytucyjnej roli Senatu w postępowaniu ustawodawczym. Jeśli jednak chodzi o podmiot skutecznie inicjujący działania prawodawcze w celu realizacji postanowień sygnalizacyjnych, to **najczęściej – w 13 przypadkach – zmiany inicjowała Rada Ministrów**. 8 razy zrealizowano postulaty Trybunału Konstytucyjnego na podstawie projektu senackiego. W 5 sprawach sygnalizację uwzględniły ustawy uchwalone na podstawie przedłożenia poselskiego. 1 postanowienie sygnalizacyjne zostało zrealizowane na podstawie inicjatywy prezydenckiej. W 1 przypadku, nowe rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości uwzględniło orzeczenie sygnalizacyjne Trybunału.



Wykres 8. Inicjator realizacji postanowień sygnalizacyjnych.

7.1.1. Sygnalizacje skierowane do Sejmu

Z 48 postanowień sygnalizacyjnych skierowanych do Sejmu zrealizowano w pełni 24 z nich. 7 sygnalizacji trybunalskich skierowanych do Sejmu uwzględniono jedynie w części. Aż w 16 przypadkach nie odnotowano żadnych zmian w prawie, mających na celu realizację sygnalizacji. Jak była mowa wyżej, realizacja 1 postanowienia sygnalizacyjna nie jest już możliwa. Co ciekawe, spośród wszystkich, w pełni wykonanych orzeczeń sygnalizacyjnych Trybunału zaadresowanych do pierwszej izby parlamentu, tylko w 5 przypadkach procedurę ustawodawczą w Sejmie zainicjowała grupa posłów.

Przedstawioną Sejmowi i Radzie Ministrów sygnalizację w sprawie potrzeby systemowego unormowania problematyki materialnej pomocy dla studentów kształcących się w ramach wszystkich systemów studiów (S 1/02) uwzględniła ustawa uchwalona na podstawie wspólnie rozpatrywanych projektów Rady Ministrów oraz grupy posłów. Analogiczna współpraca rządu i grupy posłów pomogła zrealizować zaadresowane wyłącznie do Sejmu postanowienie dotyczące skutków relegowania ze Służby Celnej jej funkcjonariusza (S 4/07).

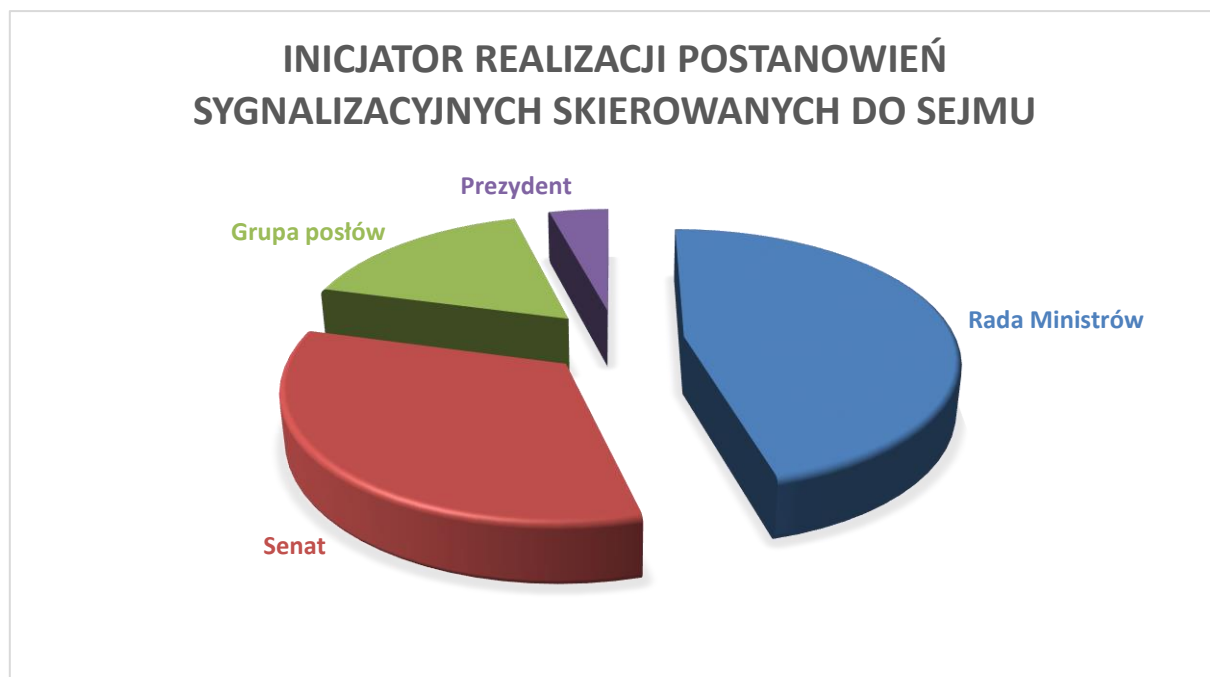
Jedynie na podstawie poselskich projektów ustaw uwzględniono uwagi zawarte w postanowieniu o sygn. S 2/10, w którym Trybunał zwracał uwagę Sejmowi na potrzebę

zapewnienia równej ochrony prawa do ekwiwalentu pieniężnego z tytułu prawa do bezpłatnego węgla. Inicjatywa poselska była także podstawą do realizacji orzeczenia o sygn. S 3/10, w którym Trybunał zwracał uwagę Sejmowi i Radzie Ministrów na konieczność uregulowania regulacji stosunków między stronami umowy deweloperskiej. Są to wszystkie przypadki, w których do łaski marszałkowskiej złożono projekt poselski, mający na celu realizację postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału. Na podstawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii wykonano postanowienie o sygn. S 3/15, sygnalizujące celowość podjęcia działań ustawodawczych, zmierzających do uregulowania kwestii legalnego zaopatrzenia się w marihuanę i wykorzystywania jej do celów medycznych.

Postanowienia sygnalizacyjne zrealizowane z inicjatywy poselskiej				
Lp.	Sygn.	Przedmiot sygnalizacji	Adresat	Inicjator zmian
1.	S 1/02	Materialna pomoc dla studentów	Sejm, Rada Ministrów	Rada Ministrów, grupa posłów
2.	S 2/07	Zapewnienie równej ochrony prawa do ekwiwalentu pieniężnego z tytułu prawa do bezpłatnego węgla	Sejm	Grupa posłów
3.	S 4/07	Skutki relegowania ze Służby Celnej jej funkcjonariusza	Sejm	Rada Ministrów, grupa posłów
4.	S 3/10	Stosunki między stronami umowy deweloperskiej	Sejm, Rada Ministrów	Grupa posłów
5.	S 3/15	Legalne zaopatrzenie się w marihuanę i wykorzystywania jej do celów medycznych	Sejm	Grupa posłów

Tabela 17. Postanowienia sygnalizacyjne zrealizowane z inicjatywy poselskiej.

Podmiotem, który najczęściej zgłaszał projekty ustaw mające na celu realizację postanowienia sygnalizacyjnego skierowanego do Sejmu, była Rada Ministrów, występując z inicjatywą 13 razy. Aż w 8 przypadkach to Senat inicjował procedurę legislacyjną w Sejmie, w celu realizacji postanowień zaadresowanych do pierwszej izby. W 1 przypadku, realizacja takiego postanowienia sygnalizacyjnego nastąpiła na podstawie projektów zgłoszonych przez Prezydenta RP.



Wykres 9. Inicjator realizacji postanowień sygnalizacyjnych skierowanych do Sejmu.

W 7 przypadkach ustawy nie uwzględniały wszystkich sugestii zawartych w postanowieniach sygnalizacyjnych Trybunału. Należy zaznaczyć, że niepełną realizację sygnalizacji Trybunał kwalifikuje w swoich corocznych pisemnych *Informacjach o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa* jako niewłaściwą reakcję na orzeczenie. Przykładowo, prawodawca nie uwzględnił do chwili obecnej zawartych w postanowieniu o sygn. S 2/06 wskazówek Trybunału, dotyczących wprowadzenia obowiązku informowania przez Policję osoby poddanej działaniom operacyjnym o bezskutecznie zakończonej kontroli operacyjnej, gdy nie są prowadzone dalsze czynności procesowe.

Czasem taka niewłaściwa reakcja organu prawodawczego skutkowała podjętym w przyszłości wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzającym brak zgodności

z Konstytucją znowelizowanej regulacji. Stało się tak np. w sprawie o sygn. K 13/11, kiedy Trybunał, orzekając o niekonstytucyjności niektórych elementów mechanizmu wpłat korekcyjno-wyrównawczych, dotyczących województw, stwierdził wprost, że zasygnalizował już prawodawcy niektóre wady w systemie wyrównywania poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego (tzw. janosikowego) w postanowieniu o sygn. S 1/13, jednak ustawodawca nie wprowadził odpowiednich zmian.

Reakcji prawodawczej nie odnotowano w przypadku 19 orzeczeń sygnalizacyjnych zaadresowanych do Sejmu. W dalszym ciągu procedura zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego zawiera liczne, stwierdzone w dwóch sygnalizacjach z 2009 r. (S 3/09 i S 6/09), uchybienia. Nie ma, w aktualnym stanie prawnym, unormowanego trybu rozpoznawania skarg o wznowienie postępowania cywilnego po orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego lub ETPC, na co uwagę zwracał sąd konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 7 sierpnia 2009 r. (S 5/09). Ustawa o Agencji Wywiadu i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego wciąż zawiera nieprawidłowości, które sygnalizował Trybunał w postanowieniu z dnia 15 listopada 2010 r. (S 4/10) – brakuje przede wszystkim wyczerpującego katalogu typów przestępstw, w sprawie których mogą być prowadzone czynności operacyjne.

W kilku przypadkach prace legislacyjne w parlamencie zostały rozpoczęte, jednak nie były kontynuowane w ogóle, albo zostały przerwane z uwagi na upływ kadencji i objęcie ich zasadą dyskontynuacji prac parlamentu¹⁰⁴¹. Najczęściej dotyczyło to inicjatyw Senatu, którego aktywność legislacyjna, tak jak i Rady Ministrów, koncentruje się właśnie na wykonywaniu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Chodzi tu zarówno o inicjatywy senackie, które nie wyszły z drugiej izby – na przykład wniesiony do Marszałka Senatu VII kadencji projekt ustawy, mający na celu zabezpieczenie jednostek samorządu terytorialnego przed pochopnymi zmianami ich granic (uwzględniający sygnalizacje S 3/09 oraz S 6/09) – jak i te złożone do łaski marszałkowskiej, nad którymi Sejm nie procedował dalej – jak w przypadku projektu Senatu VII kadencji, precyzującego tryb rozpoznawania skarg

¹⁰⁴¹ O zasadzie dyskontynuacji prac parlamentu szerzej zob. M. Bogusz, Dyskontynuacja a prewencyjna kontrola ustaw, Rzeczpospolita. Prawo, 09.12.2011, artykuł dostępny w Internecie pod adresem: <https://www.rp.pl/arttykul/767124-Dyskontynuacja-a-prewencyjna-kontrola-ustaw.html> (dostęp na dzień: 31.05.2019).

o wznowienie postępowania na skutek orzeczenia Trybunału o niezgodności aktu normatywnego z wzorcem kontroli wyższego rzędu (realizującego postanowienie S 5/09).

Formalne ponowienie prac w nowej kadencji parlamentu nie zawsze było równoznaczne z wystąpieniem z inicjatywą ustawodawczą. Ponownie wniesione przez Komisję Ustawodawczą Senatu projekty ustaw przewidujące dostosowanie prawa do postanowień sygnalizacyjnych w sprawach: uchyleń w zakresie procedury zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego (postanowienia sygnalizacyjne: z 12 maja 2009 r., S 3/09 i z 5 listopada 2009 r., S 6/09) oraz wznowienia postępowania cywilnego po orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego i ETPC (postanowienie sygnalizacyjne z 7 sierpnia 2009 r., S 5/09) nie zaowocowały podjęciem przez Senat VIII kadencji uchwał w sprawie wniesienia do Sejmu tychże projektów. Pierwszy z nich został przez Senat odrzucony, drugi natomiast został wycofany przez Komisję Ustawodawczą w związku z opinią przedłożoną przez Ministra Sprawiedliwości¹⁰⁴².

Na etapie sejmowym procedura ustawodawcza nie była kontynuowana między innymi nad unormowaniem trybu pozwalającego uwzględniać polskie pochodzenie w procesie wydawania zezwoleń na pobyt stały na terytorium RP, o co wnosił Trybunał w postanowieniu o sygn. S 2/03. Uregulowanie tej materii nastąpiło dopiero 10 lat później, w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.

7.1.2. Sygnalizacje skierowane do Rady Ministrów

Choć Rada Ministrów jest podmiotem, który wykazywał największą aktywność w zakresie inicjowania zmian prawnych, służących realizacji postanowień sygnalizacyjnych, to spośród wszystkich 5 postanowień skierowanych do rządu w czasie obowiązywania ustawy z 1997 r., tylko 2 z nich zostały zrealizowane w wyniku rozpatrzenia rządowych projektów ustaw. W pierwszym przypadku, inicjatywę rządu, uwzględniającą postanowienie Trybunału zwracające Sejmowi i Radzie Ministrów uwagę na konieczność systemowego unormowania problematyki materialnej pomocy dla studentów (S 1/02), rozpatrywano wspólnie z projektem poselskim. W drugim przypadku, zaadresowana do Rady Ministrów sygnalizacja, dotycząca uwzględnienia w zakresie zwolnienia z podatku odszkodowań

¹⁰⁴² Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 roku, op. cit., s. 60.

i zadośćuczynień innych normatywnych źródeł prawa pracy (S 2/13), została zrealizowana na podstawie projektów: rządowego i senackiego.

Realizacja postanowień sygnalizacyjnych skierowanych do Rady Ministrów				
Lp.	Sygn.	Przedmiot sygnalizacji	Adresat	Inicjator zmian
1.	S 1/02	Systemowe unormowanie problematyki materialnej pomocy dla studentów	Sejm, Rada Ministrów	Rada Ministrów, grupa posłów
2.	S 4/09	Zrealizowanie upoważnienia do określenia szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytury i renty	Rada Ministrów	Brak reakcji prawodawczej
3.	S 6/09	Usunięcie uchybień i luk w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowościom statusu miasta	Sejm, Rada Ministrów	Brak reakcji prawodawczej
4.	S 3/10	Regulacja stosunków między stronami umowy deweloperskiej	Sejm, Rada Ministrów	grupa posłów ¹⁰⁴³
5.	S 2/13	Uwzględnienie w zakresie zwolnienia z podatku odszkodowań i zadośćuczynień innych normatywnych źródeł prawa pracy	Sejm, Rada Ministrów	Rada Ministrów, Senat ¹⁰⁴⁴

Tabela 18. Realizacja postanowień sygnalizacyjnych skierowanych do Rady Ministrów.

Z inicjatywy grupy posłów zrealizowano jeszcze 1 postanowienie sygnalizacyjne zaadresowane do Rady Ministrów – skierowane zarówno do Sejmu, jak i do Rady Ministrów orzeczenie o sygn. S 3/10, w którym Trybunał postulował o uregulowanie prawne stosunków

¹⁰⁴³ Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (Dz. U. poz. 1377), uchwalona na podstawie poselskiego projektu ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (druk nr 4349, wpłynął 10.06.2011).

¹⁰⁴⁴ Ustawa z dnia 26 września 2014 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1563), uchwalona na podstawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (druk 2603, wpłynął 8.07.2014) oraz – przewidującego zwolnienie od podatku dochodowego od osób fizycznych odszkodowań lub zadośćuczynień otrzymanych, jeżeli ich wysokość lub zasady ustalania wynikają także z postanowień układów zbiorowych pracy, innych porozumień zbiorowych opartych na ustawie oraz regulaminów i statutów określających prawa i obowiązki stron stosunku pracy – senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (druk nr 2421, wpłynął 28.04.2014).

między stronami umowy deweloperskiej. W 2 przypadkach Trybunał nie odnotował żadnej reakcji prawodawczej. W sprawie o sygn. S 4/09, w której sygnalizowano potrzebę zrealizowania przez Radę Ministrów ustawowego upoważnienia do określenia szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytury i renty, Prezes Rady Ministrów uznał podjęcie działań prawodawczych za niecelowe. W drugim przypadku, do Marszałka Senatu VII kadencji złożono senacki projekt ustawy, który uwzględniał skierowane do Sejmu i rządu uwagi sygnalizujące konieczność usunięcia uchybień i luk w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowościom statusu miasta (S 6/09). Prace legislacyjne nad projektem nie były jednak kontynuowane.



Wykres 10. Inicjator realizacji postanowień sygnalizacyjnych skierowanych do Rady Ministrów.

Rada Ministrów jest, jak już była o tym mowa wyżej, najaktywniejszym inicjatorem zmian, mających na celu realizację sygnalizacji trybunalskich – z jej inicjatywy uchwalono 13 ustaw.

Postanowienia sygnalizacyjne zrealizowane z inicjatywy Rady Ministrów				
Lp.	Sygn.	Przedmiot sygnalizacji	Adresat	Inicjator zmian
1.	S 1/99	Unormowanie ustroju sądów oraz pozycji prawnej sędziego	Sejm	Rada Ministrów
2.	S 1/00	Unormowanie podstawy wymiaru rent inwalidów wojennych i wojskowych	Sejm	Rada Ministrów
3.	S 2/01	Ochrona lokatorów, przeciwko którym wszczęto postępowanie sądowe lub egzekucyjne w przedmiocie opróżnienia lokali	Sejm	Rada Ministrów
4.	S 1/02	Unormowanie problematyki materialnej pomocy dla studentów	Sejm, Rada Ministrów	Rada Ministrów, grupa posłów
5.	S 1/03	Unormowanie środków zaskarżenia prawomocnych orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych	Sejm	Rada Ministrów
6.	S 1/04	Implementacja w procedurze cywilnej prawa do uzyskania wznowienia postępowania, jeśli rozstrzygnięcie oparto o przepis niekonstytucyjny	Sejm	Rada Ministrów
7.	S 3/07	Prawo przedsiębiorstwa energetycznego do pobierania opłat za nielegalnie pobrane paliwo lub energię	Sejm	Rada Ministrów
8.	S 4/07	Unormowanie skutków relegowania ze Służby Celnej jej funkcjonariusza	Sejm	Rada Ministrów, grupa posłów
9.	S 6/07	Usunięcie wątpliwości interpretacyjnej w Prawie upadłościowym i naprawczym	Sejm	Rada Ministrów, Senat
10.	S 1/08	Sytuacja podmiotów objętych postępowaniem nakazowym	Sejm	Rada Ministrów

11.	S 2/10	Stopniowe zrównywanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn	Sejm	Rada Ministrów
12.	S 2/11	Zwrotu kosztów pełnomocnika za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie dla osoby niewinnej	Sejm	Rada Ministrów
13.	S 5/14	Urzędowa forma zakomunikowania o wydaniu interpretacji indywidualnej	Sejm	Rada Ministrów

Tabela 19. Postanowienia sygnalizacyjne zrealizowane z inicjatywy Rady Ministrów.

7.1.3. Sygnalizacje skierowane do ministra

Spośród 3 postanowień, w których Trybunał zwrócił się do ministra kierującego działem administracji rządowej z uwagami o stwierdzonych lukach czy uchybieniach w prawie, zrealizowano jedynie 2.

Zaadresowana do Sejmu, Ministra Finansów oraz Ministra Sprawiedliwości sygnalizacja, wskazująca na potrzebę stosowania podatku od towarów i usług i wprowadzenia jednoznacznych i ujednoliconych zasad uwzględniania VAT przy ustalaniu należności osób, którym organ władzy państwowej albo samorządowej, sąd lub prokurator zlecił wykonanie określonych czynności (S 3/08) została wykonana przez uchwaloną na podstawie projektu senackiego ustawę przyznającą biegłym równowartość podatku od towarów i usług (analogiczne do zawartego niegdyś w art. 10 ust. 2a dekretu o należnościach świadków, biegłych i stron w postępowaniu sądowym).

Kolejne skierowane do Ministra Sprawiedliwości orzeczenie Trybunału, które sygnalizowało konieczność wyeliminowania opóźnień w zwalnianiu osób osadzonych, zostało zrealizowane poprzez zmianę rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, które zrezygnowało z uzależniania zwolnienia osadzonego z jednostki penitencjarnej od otrzymania przez kierownika tej jednostki oryginału dokumentów (S 1/11). Jest to przykład sytuacji, kiedy wykonanie orzeczenia Trybunału nie ogranicza się do wniesienia projektu ustawy do Sejmu, lecz wymaga wydania przez rząd, premiera lub konkretnego ministra resortowego

stosownego rozporządzenia bądź dokonania niezbędnych zmian w rozporządzeniu skontrolowanym przez Trybunał¹⁰⁴⁵.

Postanowienia sygnalizacyjne skierowane do ministra				
Lp.	Sygn.	Przedmiot sygnalizacji	Adresat	Inicjator zmian
1.	S 3/08	Zasady uwzględniania VAT przy ustalaniu należności osób, którym organ władzy, sąd lub prokurator, zlecił wykonanie określonych czynności	Sejm, Minister Finansów, Minister Sprawiedliwości	Senat
2.	S 5/09	Sprecyzowanie trybu rozpoznawania skarg o wznowienie postępowania na skutek orzeczenia Trybunału	Sejm, Minister Sprawiedliwości	Brak reakcji prawodawczej
3.	S 1/11	Wyeliminowanie opóźnień w zwalnianiu osób osadzonych poprzez zmianę rozporządzenia	Minister Sprawiedliwości	Minister Sprawiedliwości

Tabela 20. Postanowienia sygnalizacyjne skierowane do ministra.

W 1 przypadku – sygnalizowanej Sejmowi i Ministrowi Sprawiedliwości potrzeby sprecyzowania trybu rozpoznawania skarg o wznowienie postępowania w procedurze cywilnej, na skutek orzeczenia Trybunału o niezgodności aktu normatywnego z wzorcem kontroli wyższego rzędu, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie sądu (S 5/09) – nie odnotowano żadnych zmian w prawie. Podjęcie działań prawodawczych zostało wręcz uznane przez Ministra Sprawiedliwości za niecelowe¹⁰⁴⁶. Senat VII kadencji 14 września 2011 r. przyjął projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, który określał, że sądem właściwym do merytorycznego rozpoznania sprawy, w razie wznowienia postępowania na podstawie art. 401¹ Kpc, jest zawsze sąd pierwszej instancji, zaś rola sądu drugiej instancji ogranicza się wyłącznie do rozważenia, czy wniesiona skarga o wznowienie czyni zadość wszelkim warunkom i wymogom formalnym (druk senacki nr 1257). Senat

¹⁰⁴⁵ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 r., op. cit., s. 55-56.

¹⁰⁴⁶ Pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt DL-P-II-418-51/09; źródło: Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2010 roku, op. cit., s. 46 i 141.

podjął uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu inicjatywy ustawodawczej, jednak prace legislacyjne nie były kontynuowane z uwagi na upływ kadencji parlamentu.

7.2. Ocena stanu realizacji postanowień sygnalizacyjnych

Z przedmiotowej analizy wynika, że w czasie obowiązywania ustawy z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny wydawał postanowienia sygnalizacyjne zawsze w związku z rozpoznawaną sprawą w ramach hierarchicznej kontroli norm, najczęściej po rozstrzygnięciu sprawy wyrokiem. Trybunał wydaje średnio 3 postanowienia rocznie, jednak w rzeczywistości liczba wydawanych corocznie postanowień jest bardzo zmienna i potrafi się wahać od 0 do 7 sygnalizacji w ciągu roku. Przykładowo, w 2009 r. Trybunał przedłożył siedem postanowień sygnalizacyjnych, a w 2011 r. zaledwie jedno. Przedmiotem sygnalizacji Trybunału Konstytucyjnego są najczęściej sprawy związane z szeroko pojętym wymiarem sprawiedliwości – zarówno prawem karnym i cywilnym (materialnym i proceduralnym), jak i organizacją sądownictwa – ale też funkcjonowaniem administracji państwowej, w tym policji i służb specjalnych.

Adresatem postanowień sygnalizacyjnych jest w przeważającej mierze Sejm, czasem Rada Ministrów, *co potwierdza ich fundamentalną rolę w zapewnieniu spójności systemu prawa i wykonywaniu orzeczeń trybunalskich, a jednocześnie stanowi wyraz pragmatyczności TK*¹⁰⁴⁷. Trybunał najczęściej więc sygnalizuje luki i uchybienia dostrzeżone w ustawie, rzadziej w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy, ograniczając w swojej dotychczasowej praktyce zakres przedmiotowy swoich sygnalizacji do aktów prawa powszechnie obowiązującego.

W przypadku ponad połowy – 32 – wszystkich 50 postanowień sygnalizacyjnych, organy uprawnione podjęły działania prawodawcze (64%). Niestety, część postanowień nie została uwzględniona prawidłowo (7 sygnalizacji, 14%), lecz połowę z nich (20 sygnalizacji, 50%) całkowicie zrealizowano. Wśród podmiotów, które doprowadziły do pełnej realizacji 25 postanowień sygnalizacyjnych, dominują inicjatywy Rady Ministrów (13 projektów ustaw, 52%) i Senatu (8 projektów ustaw, 32%). 5 orzeczeń sygnalizacyjnych wykonano z inicjatywy poselskiej – grupy posłów lub sejmowej Komisji Ustawodawczej (20%), a 1 z prezydenckiego projektu ustawy (4%). 1 postanowienie sygnalizacyjne wykonał minister (4%).

¹⁰⁴⁷ J. Uniejewski, A. Pazura, Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego..., op. cit., s. 107.

Podsumowując powyższą analizę, można postawić wniosek, że sygnalizacje Trybunału Konstytucyjnego nie są realizowane w stopniu wystarczającym. W przypadku 64% postanowień sygnalizacyjnych można odnotować jakąś pozytywną reakcję organu, zmierzającą do uwzględnienia uwag Trybunału. Jednak organy państwowe zrealizowały w pełni jedynie 50% sygnalizacji Trybunału. 14% postanowień zostało zrealizowanych niewłaściwie – jedynie częściowo, nie uwzględniając wszystkich sugestii Trybunału zawartych w postanowieniu. Jak stwierdził sam Trybunał, *liczba orzeczeń pozostawionych bez stosownej reakcji prawodawczej nadal jednak pozostaje znacząca*¹⁰⁴⁸. 34% postanowień sygnalizacyjnych pozostawiono bez żadnej reakcji prawodawczej, służącej ich realizacji.

Zaniedbywanie realizacji postanowień sygnalizacyjnych należy ocenić jako zdecydowanie negatywne zjawisko. *Konstytucyjnym obowiązkiem organów państwa jest dbałość o zgodność stanowiących przepisów prawa z Konstytucją, a w razie dostrzeżenia niezgodności tych przepisów z przepisami Konstytucji – doprowadzenie do stanu pełnej zgodności z normami konstytucyjnymi*¹⁰⁴⁹. Trybunał nie ma jednak żadnych instrumentów prawnych, służących doprowadzeniu *do efektywnej realizacji orzeczeń*. *W szczególności nie może zobowiązać właściwego organu państwa do podjęcia działań w wypadku dostrzeżenia braku lub opieszałości w jego pracach*¹⁰⁵⁰. Istnieje jednak pewna szansa na wzmocnienie kompetencji sygnalizacyjnej Trybunału, poprzez korzystanie przez Prezesa Trybunału z niewładczego uprawnienia, przyznanego mu na gruncie ustawy z 30 listopada 2016 r., do zwrócenia się do adresata sygnalizacji o poinformowanie Trybunału o stanowisku w sprawie będącej przedmiotem sygnalizacji (art. 35 ust. 2).

Należy też podkreślić, że obowiązkiem adresata postanowienia jest, prócz zapoznania się z jego treścią i rozpatrzenia zawartych w nim sugestii, podjęcie jakiegokolwiek reakcji na sygnalizację – niekoniecznie w formie pełnego zrealizowania wskazówek w niej zawartych. Minimalnym wymogiem jest przynajmniej odniesienie się – niezwłocznie i wnikliwie – do podniesionych w nim argumentów, uzasadniając swoje stanowisko.

¹⁰⁴⁸ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 roku, op. cit., s. 60.

¹⁰⁴⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2014 r., sygn. akt U 10/13.

¹⁰⁵⁰ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 roku, op. cit., s. 59.

W świetle powyższej tezy, niepokojącym jest, że tylko w 2 przypadkach adresaci sygnalizacji przedstawili swoje pisemne stanowiska uzasadniające decyzję o niepodjęciu działań prawodawczych, mających na celu realizację postanowień Trybunału. Podjęcie działań prawodawczych, uwzględniających sugestie Trybunału zawarte w skierowanym do Rady Ministrów postanowieniu o sygn. S 4/09 – sygnalizującym konieczność zrealizowania upoważnienia ustawy o emeryturach i rentach z FUS do wydania rozporządzeniu – zostało uznane przez Prezesa Rady Ministrów, w piśmie do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, za niecelowe. Świadomą decyzję o niepodjęciu działań prawodawczych mających na celu realizację orzeczenia o sygn. S 5/09 – sygnalizującego Sejmowi i Ministrowi Sprawiedliwości konieczność sprecyzowania trybu rozpoznawania skarg o wznowienie postępowania na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – podjął Minister Sprawiedliwości w swojej opinii przedłożonej senackiej Komisji Ustawodawczej do projektu ustawy uwzględniającego sygnalizację¹⁰⁵¹.

Postanowienia sygnalizacyjne, których realizacja została uznana przez adresata za niecelową				
Lp.	Sygn.	Przedmiot sygnalizacji	Adresat	Inicjator zmian
1.	S 4/09	Zrealizowanie upoważnienia do określenia szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytury i renty	Rada Ministrów	Brak reakcji prawodawczej, podjęcie działań prawodawczych uznane przez Prezesa Rady Ministrów za niecelowe
2.	S 5/09	Sprecyzowanie trybu rozpoznawania skarg o wznowienie postępowania na skutek orzeczenia Trybunału	Sejm, Minister Sprawiedliwości	Brak reakcji prawodawczej, podjęcie działań prawodawczych uznane przez Ministra Sprawiedliwości za niecelowe

Tabela 21. Postanowienia sygnalizacyjne, których realizacja została uznana przez adresata za niecelową.

Być może dotychczasową praktykę niezajmowania stanowiska przez adresata sygnalizacji w przypadku niepodjęcia przez niego działań prawodawczych zmieni przyznanie Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego kompetencji do zwrócenia się do adresata

¹⁰⁵¹ Pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 listopada 2010 r., op. cit.

sygnalizacji z prośbą o informację o stanowisku w sprawie. Czas pokaże czy i w jaki sposób Prezes będzie z tego upoważnienia korzystał i jaka będzie reakcja adresatów takich wystąpień.

Decyzja adresata o nierealizowaniu zawartych w sygnalizacji sugestii *nie wiąże jednak innych organów prawodawczych i nie wyklucza możliwości wystąpienia przez te organy ze stosowną inicjatywą*¹⁰⁵². Przykładem jest działalność legislacyjna Senatu, który – mimo negatywnego stanowiska jednego z adresatów postanowienia sygnalizacyjnego (S 5/09) – podjął się jego realizacji, składając do łaski marszałkowskiej projekt ustawy normujący tryb wznowienia postępowania cywilnego po orzeczeniu Trybunału oraz ETPC.

Brak reakcji organu prawodawczego świadczy też o niedopełnieniu konstytucyjnego obowiązku współdziałania władz publicznych. *Wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, stanowiący swoiste „ultima ratio”, nie zastępuje takiego współdziałania i nie zwalnia adresatów postanowień z obowiązku wykorzystania konstytucyjnych i ustawowych kompetencji w zakresie przywrócenia stanu zgodności z Konstytucją przez odpowiednią zmianę przepisów rozporządzenia*¹⁰⁵³. Nie zawsze zresztą ingerencja w system prawny za pomocą derogacji trybunalskiej *prowadzi do przywrócenia stanu zgodności z Konstytucją. W takim wypadku konieczna jest odpowiednia reakcja prawodawcy na wydane przez Trybunał orzeczenia*¹⁰⁵⁴.

*Wykonywanie przez prawodawcę orzeczeń Trybunału może niekiedy wzbudzać wątpliwości – również natury konstytucyjnej – dotyczące zakresu uwzględnienia konkretnego rozstrzygnięcia, trafności oddania jego istoty, jak również kwestii proceduralnych*¹⁰⁵⁵. Choć Trybunał nie dysponuje żadnymi środkami prawnymi umożliwiającymi dokonywanie oceny poprawności wykonania orzeczeń przez prawodawcę, to *stopień dostosowania prawa do standardów konstytucyjnych w efekcie wykonania orzeczenia może być, i w praktyce bywa,*

¹⁰⁵² Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2011 roku, op. cit., s. 58-59.

¹⁰⁵³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2014 r., sygn. akt U 10/13.

¹⁰⁵⁴ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2013 roku, op. cit., s. 55.

¹⁰⁵⁵ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 roku, op. cit., s. 59.

*kwestionowany na zasadach ogólnych przez podmioty legitymowane do inicjowania przed Trybunałem postępowań w sprawach hierarchicznej zgodności norm*¹⁰⁵⁶.

Trybunał ma możliwość kontrolowania konstytucyjności przepisów wykonujących orzeczenie, jeśli znowelizowane w celu realizacji sygnalizacji unormowania zostaną zakwestionowane przez upoważnione podmioty. Tak stało się na przykład w sprawie skargi konstytucyjnej o sygn. akt SK 25/09, w której Trybunał, wyrokiem z dnia 10 stycznia 2012 r., orzekł o konstytucyjności przepisów ustawy lokatorskiej ograniczających wysokość podwyżek czynszu albo innych opłat za używanie lokalu – uregulowań stanowiących reakcję ustawodawcy na postanowienie sygnalizacyjne z dnia 29 czerwca 2005 r. (S 1/05)¹⁰⁵⁷.

Można także odnotować przypadki, w których skutkiem niewykonania sygnalizacji Trybunału było orzeczenie niekonstytucyjności w ramach następczej, hierarchicznej kontroli norm. Trybunał Konstytucyjny, wyrokiem z dnia 24 października 2007 r. w sprawie o sygn. SK 7/06, zainicjowanej dwiema skargami konstytucyjnymi (zarzuty w niniejszej sprawie dotyczyły udziału asesorów w orzekaniu), stwierdził niekonstytucyjność regulacji systemu powoływania osób sprawujących władzę sądowniczą. Konieczność unormowania tej materii, w sposób gwarantujący pełną realizację konstytucyjnych standardów prawa do sądu, Trybunał sygnalizował już w postanowieniu o sygn. S 3/06. Sygnalizację tę uwzględniały prezydenckie projekty ustaw, nad którymi Sejm przerwał prace z uwagi na koniec kadencji.

Na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich Trybunał stwierdził niekonstytucyjność ustawowej normy upoważniającej ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do uregulowania kwestii warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów, jako podstawy legitymizującej wydanie aktu wykonawczego (K 35/12). Potrzebę usunięcia tej wadliwości sąd konstytucyjny sygnalizował w niezrealizowanym przez Sejm orzeczeniu o sygn. S 1/07.

Trybunał stwierdził także, na wniosek Prokuratora Generalnego, że określenie w rozporządzeniach przesłanek określających rodzaje środków przymusu bezpośredniego, przypadków oraz sposobu ich stosowania, jest niezgodne z Konstytucją (K 10/11). Konieczność unormowania całości powyższej materii w ustawach regulujących

¹⁰⁵⁶ Tamże.

¹⁰⁵⁷ Zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 roku, op. cit., s. 59.

funkcjonowanie CBA, Policji, ABW, AW oraz Straży Granicznej, Trybunał podkreślał w sygnalizacji o sygn. S 5/10. *Powyższe przykłady dowodzą, że można było uniknąć kolejnego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sytuacji, gdyby prawodawca przyłożył należytą wagę do wskazówek zawartych we wcześniejszych orzeczeniach Trybunału*¹⁰⁵⁸.

Orzeczenia niekonstytucyjności w efekcie niezrealizowania postanowienia sygnalizacyjnego				
Lp.	Sygn.	Przedmiot sygnalizacji	Adresat	Reakcja
1.	S 3/06	Unormowanie systemu powoływania osób sprawujących władzę sądowniczą	Sejm	Brak reakcji prawodawczej, następnie orzeczenie niekonstytucyjności (SK 7/06)
2.	S 1/07	Usunięcie wadliwości ustawowej normy upoważniającej ministra do wydania rozporządzenia	Sejm	Brak reakcji prawodawczej, następnie orzeczenie niekonstytucyjności (K 35/12)
3.	S 5/10	Określenie w ustawach wszystkich przesłanek określających rodzaje środków przymusu bezpośredniego, przypadków oraz sposobu ich stosowania	Sejm	Brak reakcji prawodawczej, następnie orzeczenie niekonstytucyjności (K 10/11) na wniosek Prokuratora Generalnego
4.	S 1/13	Usunięcie uchybień dotyczących mechanizmu wyrównywania poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego (tzw. janosikowe)	Sejm	Częściowo zrealizowane, następnie orzeczenie niekonstytucyjności (K 13/11), oczekuje dalszych zmian w prawie

Tabela 22. Orzeczenia niekonstytucyjności w efekcie niezrealizowania postanowienia sygnalizacyjnego.

7.3. Problem zaległości w wykonywaniu postanowień sygnalizacyjnych

Jak zauważa sam Trybunał Konstytucyjny, aktywność organów prawotwórczych poświęcona wykonywaniu jego orzeczeń koncentruje się na przede wszystkim na najnowszych wyrokach i postanowieniach sygnalizacyjnych. Nie znaczy to jednak, że nie są

¹⁰⁵⁸ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2013 roku, op. cit., s. 66.

systematycznie podejmowane działania legislacyjne w zakresie postanowień zaległych – *pozostawionych bez oczekiwanej reakcji prawodawczej mimo upływu kilku lat od ich wydania*¹⁰⁵⁹.

Spośród 20 postanowień sygnalizacyjnych, wobec których Trybunał stwierdził brak reakcji prawodawczej, w swojej *Informacji o istotnych problemach wynikających ze swojej działalności i orzecznictwa w 2015 roku*, zamykającej zakres badanych w niniejszym podrozdziale sygnalizacji, za zaległe uznał jedynie 13 z nich¹⁰⁶⁰. Prawdopodobnie w pozostałych 7 przypadkach uznał podjęcie działalności jako bezprzedmiotowe lub niemożliwe już do zrealizowania. W przypadku 9 zaległych orzeczeń Trybunał nie odnotował żadnych z zmian w prawie, mających służyć uwzględnieniu jego wskazówek. W odniesieniu do 4 postanowień Trybunał odnotował dokonanie zmian w prawie, lecz stwierdził, że są one niewystarczające, by stwierdzić, że jego sygnalizacja została w pełni uwzględniona – oczekuje zatem dalszych działań prawotwórczych.

Postanowienia sygnalizacyjne uznane przez Trybunał Konstytucyjny za zaległe				
Lp.	Sygn.	Przedmiot sygnalizacji	Adresat	Reakcja
1.	S 3/14	Systemowe działania wspierające decyzję o podwyższaniu i zrównaniu wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn	Sejm	Brak reakcji prawodawczej
2.	S 2/14	Unormowanie kompetencji osób mogących pełnić funkcję procesowego kuratora dziecka	Sejm	Brak reakcji prawodawczej
3.	S 1/14	Wprowadzenie możliwości wygaśnięcia mandatu wójta/burmistrza/prezydenta miasta z uwagi na trwałą niezdolność do sprawowania urzędu w inny sposób niż na wniosek zainteresowanego	Sejm	Brak reakcji prawodawczej

¹⁰⁵⁹ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2011 roku, op. cit., s. 74.

¹⁰⁶⁰ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku, op. cit., s. 199.

4.	S 1/13	Usunięcie uchybień w systemie wyrównywania poziomego dochodów jednostek samorządu terytorialnego (tzw. Janosikowe)	Sejm	Częściowo zrealizowane, oczekuje dalszych zmian w prawie
5.	S 1/12	Uregulowanie uprawnień najemców dawnych mieszkań zakładowych, które zostały nieodpłatnie przejęte przez spółdzielnie mieszkaniowe	Sejm	Brak reakcji prawodawczej
6.	S 4/10	Enumeratywne wyliczenie typów przestępstw, w sprawie których mogą być prowadzone czynności operacyjne ABW	Sejm	Brak reakcji prawodawczej
7.	S 1/10	Zapewnienie spójności zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego	Sejm	Częściowo zrealizowane, oczekuje dalszych zmian w prawie
8.	S 6/09	Usunięcie uchybień i luk w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowościom statusu miasta	Sejm, Rada Ministrów	Brak reakcji prawodawczej
9.	S 5/09	Sprecyzowanie trybu rozpoznawania skarg o wznowienie postępowania na skutek orzeczenia Trybunału	Sejm, Minister Sprawiedliwości	Brak reakcji prawodawczej
10.	S 4/09	Zrealizowanie upoważnienia do określenia szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytury i renty	Rada Ministrów	Brak reakcji prawodawczej
11.	S 3/09	Stworzenie skutecznych i lepiej służących wartościom konstytucyjnym mechanizmów prawnych zabezpieczających jednostki samorządu terytorialnego przed pochopnymi zmianami ich granic	Sejm	Brak reakcji prawodawczej
12.	S 1/09	Zmiana regulacji uprawnień do	Sejm	Częściowo

		umundurowania w przypadku zwolnienia z umundurowanej formacji lub służby		zrealizowane, oczekuje dalszych zmian w prawie
13.	S 2/06	Zagwarantowanie w ustawie o Policji konstytucyjnych praw osób poddanych kontroli operacyjnej	Sejm	Częściowo zrealizowane, oczekuje dalszych zmian w prawie

Tabela 23. Postanowienia sygnalizacyjne uznane przez Trybunał Konstytucyjny za zaległe.

Liczba projektów ustaw ukierunkowanych wyłącznie na orzeczenia starsze stale się zmienia. Na 13 senackich inicjatyw wniesionych do Sejmu w 2011 r. tylko 1 projekt przewidywał zmiany niezbędne w świetle orzeczenia Trybunału starszego niż dwa lata¹⁰⁶¹, ale już *na 26 wniesionych w 2012 r. do Sejmu senackich projektów ustaw dostosowujących prawo do orzeczeń Trybunału – jak wynika z deklarowanego w uzasadnieniach projektów celu regulacji – 5 miało wprost na celu uwzględnienie orzeczeń starszych, wydanych w latach 2003–2006*¹⁰⁶².

Zaległe sygnalizacje są stopniowo realizowane w formie samodzielnej inicjatywy ustawodawczej, albo przy okazji dokonywania gruntownej nowelizacji ustawy w zakresie określonej dziedziny zagadnień, której dotyczyło także postanowienie sygnalizacyjne. Niekiedy też *reakcja na starsze orzeczenia następuje przy okazji wykonywania nowszych orzeczeń dotyczących zbliżonej treściowo materii*¹⁰⁶³. Jako przykład Trybunał podaje projekt nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, normującej uprawnienia najemców byłych mieszkań zakładowych przejętych przez spółdzielnie mieszkaniowe. Inicjatywa była reakcją prawodawcy na wyrok z dnia 14 lutego 2012 r. (P 17/10) i postanowienie sygnalizacyjne z dnia 14 lutego 2012 r. (S 1/12). Jednocześnie jednak uzupełniała regulację już obowiązującą, lecz niewystarczającą do przywrócenia stanu konstytucyjności stwierdzonej w wyroku z dnia 15 lipca 2009 r. (K 64/07)¹⁰⁶⁴.

¹⁰⁶¹ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2011 roku, op. cit., s. 74.

¹⁰⁶² Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 roku, op. cit., s. 60.

¹⁰⁶³ Tamże.

¹⁰⁶⁴ Tamże.

Poniższa tabela zawiera zestawienie postanowień sygnalizacyjnych Trybunału Konstytucyjnego, wydanych w latach 1997-2015, w czasie obowiązywania ustawy z 1997 r., z uwzględnieniem daty ich wydania, sygnatury orzeczenia, na którego tle zostały przedłożone, przedmiotu sygnalizacji, jej adresata, a także reakcji na postanowienie, w tym inicjatora zmian prawodawczych.

POSTANOWIENIA SYGNALIZACYJNE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO W LATACH 1997-2015						
Lp.	Sygn.	Data wydania	Sprawa główna	Przedmiot sygnalizacji	Adresat	Reakcja (inicjator zmian)
1999						
1.	S 1/99	20.04.1999 r.	K 1/98	Potrzeba wprowadzenia nowych unormowań prawnych odnoszących się do ustroju sądów oraz pozycji prawnej sędziego, a służących ochronie bezstronnego wymiaru sprawiedliwości.	Sejm	Zrealizowano (Rada Ministrów) ¹⁰⁶⁵
2000						
2.	S 1/00	21.06.2000 r.	K 2/99	Potrzeba podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie unormowania podstawy wymiaru rent inwalidów wojennych i wojskowych, przyznanych przed 1 stycznia 1999 r.	Sejm	Zrealizowano (Rada Ministrów) ¹⁰⁶⁶

¹⁰⁶⁵ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. poz. 1070), uchwalona na podstawie rządowego projektu ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (druk nr 1656).

¹⁰⁶⁶ Ustawa z dnia 11 października 2002 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, ustawy o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych (Dz. U. poz. 1515), uchwalona na podstawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i

2001						
3.	S 1/01	6.03.2001 r.	K 30/00	Konieczność uchwalenia ustaw normujących sytuacje szczególnych zagrożeń, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji, przewidującym możliwość wprowadzenia odpowiedniego stanu nadzwyczajnego.	Sejm	Zrealizowano (Prezydent) ¹⁰⁶⁷
4.	S 2/01	4.04.2001 r.	K 11/00	Konieczność rozciągnięcia gwarancji, wynikających z ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, na lokatorów, przeciwko którym wszczęto postępowanie sądowe lub egzekucyjne w przedmiocie opróżnienia lokali objętych na podstawie tytułu prawnego, nie podlegających regulacji ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, ewentualnie kompleksowego uregulowania tej materii w odrębnej ustawie.	Sejm	Zrealizowano (Rada Ministrów) ¹⁰⁶⁸
2002						
5.	S 1/02	2.07.2002 r.	U 7/01	Konieczność systemowego unormowania problematyki	Sejm, Rada	Zrealizowano

wojskowych oraz ich rodzin, ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych (druk nr 644, wpłynął, 12.06.2002).

¹⁰⁶⁷ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. poz. 558), uchwalona na podstawie przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o stanie klęski żywiołowej (druk nr 14, wpłynął 22.10.2001); ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. poz. 985), uchwalona na podstawie przedstawionego przez Prezydenta projektu ustawy o stanie wyjątkowym (druk nr 15, wpłynął 22.10.2001); ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 1301), uchwalona na podstawie przedstawionego przez Prezydenta projektu ustawy o stanie wojennym (druk nr 16, wpłynął 22.10.2001).

¹⁰⁶⁸ Problematyka została kompleksowo uregulowana w nowej ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. poz. 733), uchwalonej na podstawie rządowego projektu ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (druk nr 1431, wpłynął 12.10.1999; druk nr 1431-A, wpłynął 19.09.2000).

				materialnej pomocy dla studentów kształcących się w ramach wszystkich systemów studiów.	Ministrów	(Rada Ministrów, grupa posłów) ¹⁰⁶⁹
2003						
6.	S 1/03	12.03.2003 r.	P 11/02	Niezbędność działań ustawodawczych zmierzających do systemowego unormowania środków zaskarżenia prawomocnych orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych, naruszających konstytucyjne wolności i prawa człowieka i obywatela.	Sejm	Zrealizowano (Rada Ministrów) ¹⁰⁷⁰
7.	S 2/03	27.05.2003 r.	SK 21/02	Potrzeba podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie jasnego unormowania trybu pozwalającego uwzględnić polskie pochodzenie w procesie wydawania zezwoleń na pobyt stały na terytorium RP (art. 52 ust. 5 Konstytucji).	Sejm	Brak reakcji prawodawczej, przerwanie prac sejmowych z uwagi na upływ kadencji parlamentu ¹⁰⁷¹
2004						

¹⁰⁶⁹ Ustawa z dnia 28 maja 2004 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych, ustawy o pożyczkach i kredytach studenckich oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1598), uchwalona na podstawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych, ustawy o pożyczkach i kredytach studenckich oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 2640, wpłynął 09-03-2004) oraz poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym (druk nr 1023, wpłynął 10.10.2002).

¹⁰⁷⁰ Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1692), uchwalonej na podstawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2007, wpłynął 16.09.2003).

¹⁰⁷¹ Uregulowanie przedmiotowej materii nastąpiło 11 lat później, w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. poz. 1650), która weszła w życie z dniem 1 maja 2014 r.

8.	S 1/04	2.03.2004 r.	SK 53/03, K 4/05	Potrzeba podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie bardziej precyzyjnego uregulowanie kodeksowe, które zapewni implementację w procedurze cywilnej art. 190 ust. 4 Konstytucji RP (prawo do uzyskania wznowienia postępowania, jeśli rozstrzygnięcie oparto o przepis, co do którego stwierdzono niekonstytucyjność).	Sejm	Zrealizowano (Rada Ministrów) ¹⁰⁷²
2005						
9.	S 1/05	29.06.2005 r.	K 4/05, też: P 11/98, P 8/99, K 48/01, SK 34/02, K 32/03	Potrzeba kompleksowego uregulowania problematyki czynszów i opłat za używanie lokali mieszkalnych, niestanowiących własności osób zajmujących mieszkanie, bez względu na osobę właściciela i tytuł prawny do lokalu, a także kwestii wzajemnych praw i obowiązków właścicieli i lokatorów.	Sejm	Częściowo zrealizowano ¹⁰⁷³
10.	Ts 153/04 /S	19.05.2005 r.	Ts 153/04	Potrzeba podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie określenia w ustawie lustracyjnej organu właściwego oraz trybu postępowania z wnioskiem o wyłączenie Rzecznika Interesu Publicznego z postępowania lustracyjnego.	Sejm	Realizacja nie jest możliwa ¹⁰⁷⁴
2006						

¹⁰⁷² Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (druk nr 2696, wpłynął 16.03.2004; druk nr 2696-A, wpłynął 08.09.2004).

¹⁰⁷³ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2013 roku, op. cit., s. 182.

¹⁰⁷⁴ Na mocy art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. poz. 1592), z dniem wejścia w życie tej ustawy, skończyła się kadencja Rzecznika Interesu Publicznego i jego zastępców.

11.	S 1/06	18.01.2006 r.	SK 10/05	Potrzeba podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie unormowania – w sposób zgodny z konstytucyjnymi standardami ochrony własności i innych praw majątkowych oraz zapewniający analogiczny poziom ochrony właścicieli odrębnych lokali niezależnie od trybu ustanowienia prawa odrębnej własności – skutków ustanowienia odrębnej własności lokali w nieruchomościach spółdzielni mieszkaniowych, obciążonych hipotekami ustanowionymi przed 24 kwietnia 2001 r. (zapewniając analogiczny poziom ochrony właścicieli odrębnych lokali, niezależnie od trybu ustanowienia prawa odrębnej własności).	Sejm	Częściowo zrealizowano ¹⁰⁷⁵
12.	S 2/06	25.01.2006 r.	K 32/04	Potrzeba podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie zagwarantowania w ustawie o Policji konstytucyjnych praw osób poddanych kontroli operacyjnej oraz dokonania ewentualnej korekty ustaw nieobjętych kontrolą konstytucyjności, w których znajdują się (lub mają się znajdować – w wypadku ustaw projektowanych) zbliżone przepisy.	Sejm	Częściowo zrealizowano, oczekuje dalszych zmian w prawie ¹⁰⁷⁶
13.	S 3/06	30.10.2006 r.	SK 7/06	Konieczność rozważenia podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie unormowania systemu powoływania osób sprawujących władzę sądowniczą, tak aby zapewnić pełną	Sejm	Brak reakcji prawodawczej, przerwanie prac

¹⁰⁷⁵ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2011 roku, op. cit., s. 165.

¹⁰⁷⁶ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2014 roku, op. cit., s. 172; Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku, op. cit., s. 199; Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2017 roku, Warszawa 2018, s. 124, dostępna na stronie internetowej TK pod adresem: trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/publikacje/informacje_o_problemach/Informacja2017.pdf (dostęp na dzień: 31.05.2019).

				realizację konstytucyjnych standardów prawa do sądu.		sejmowych nad projektami prezydenckimi z uwagi na upływ kadencji parlamentu, następnie orzeczenie niekonstytucyjności (SK 7/06) ¹⁰⁷⁷
2007						
14.	S 1/07	31.01.2007 r.	U 5/06	Potrzeba usunięcia wadliwości ustawowej normy upoważniającej ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do uregulowania kwestii warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów, jako podstawy legitymizującej wydanie aktu wykonawczego.	Sejm	Brak reakcji prawodawczej, następnie orzeczenie niekonstytucyjności (K 35/12) ¹⁰⁷⁸
15.	S 2/07	7.02.2007 r.	P 41/06, SK 20/04	Konieczność podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie zapewnienia równej ochrony prawa do ekwiwalentu pieniężnego z	Sejm	Zrealizowano (grupa posłów) ¹⁰⁷⁹

¹⁰⁷⁷ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2008 roku, op. cit., s. 23, 95 i 99.

¹⁰⁷⁸ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2013 roku, op. cit., s. 65-66.

¹⁰⁷⁹ Ustawa z dnia 6 lipca 2007 r. o ekwiwalencie pieniężnym z tytułu prawa do bezpłatnego węgla dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw robót górniczych (Dz. U. poz. 1031) określa zasady i sposób realizacji uprawnienia do ekwiwalentu pieniężnego z tytułu prawa do bezpłatnego węgla przysługującego osobom uprawnionym z przedsiębiorstw robót górniczych za okres od dnia 1 stycznia 2002 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. oraz rozszerza krąg podmiotów uprawnionych do ekwiwalentu pieniężnego z

				tytułu prawa do bezpłatnego węgla.		
16.	S 3/07	28.02.2007 r.	K 37/04	Potrzeba zredagowania przepisów prawa energetycznego, aby wynikało z nich jednoznacznie, że przedsiębiorstwo energetyczne może pobierać opłaty za nielegalnie pobrane paliwo lub energię w wysokości określonej w taryfach, wówczas gdy odbiorca nie kwestionuje roszczenia przedsiębiorstwa.	Sejm	Zrealizowano (Rada Ministrów) ¹⁰⁸⁰
17.	S 4/07	4.10.2007 r.	K 46/05	Potrzeba właściwego unormowania skutków relegowania ze Służby Celnej jej funkcjonariusza po przywróceniu do służby następującym w wyniku wyroku uniewinniającego.	Sejm	Zrealizowano (Rada Ministrów, grupa posłów) ¹⁰⁸¹
18.	S 5/07	7.11.2007 r.	P 28/07	Niezbędność działań ustawodawczych, zmierzających do zmiany treści art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w zakresie	Sejm	Częściowo zrealizowano ¹⁰⁸²

tytułu prawa do bezpłatnego węgla. Została uchwalona na podstawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ekwiwalencie pieniężnym z tytułu prawa do bezpłatnego węgla dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw robót górniczych (druk nr 3171, wpłynął 05.05.2010) oraz poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ekwiwalencie pieniężnym z tytułu prawa do bezpłatnego węgla dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw robót górniczych (druk nr 1622, wpłynął 24.11.2008); zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2007 roku, op. cit., s. 113.

¹⁰⁸⁰ Ustawa z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 104, uchwalona na podstawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie innych ustaw (druk nr 2176, wpłynął 29.06.2009).

¹⁰⁸¹ Nowa ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U z 2008 r. poz. 227 nr 1505) - uchwalona na podstawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 595, wpłynął 30.05.2008) oraz poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 125, wpłynął 15.11.2007; druk nr 125-A, wpłynął 21.01.2008) - określiła zasady przywracania funkcjonariuszy do służby w sposób bardziej szczegółowy i częściowo odmienny od dotychczasowego; na podstawie jej art. 109 ust. 1 pkt 3, na wniosek funkcjonariusza – w przypadku jego prawomocnego uniewinnienia – przywraca się go do służby na poprzednich warunkach.

¹⁰⁸² Ustawodawca w niewielkim tylko stopniu uwzględnił uwagi zawarte w postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 7 listopada 2007 r., sygn. akt S 5/07. Wprawdzie zmiany wprowadzone ustawą z dnia 17 października 2008 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. poz. 1456) polepszyły sytuację prawną adresatów norm zakwestionowanych w wyroku z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt P 28/07, to jednak zasiłek pielęgnacyjny wciąż nie jest przyznawany od daty wskazanej w orzeczeniu

				w jakim prawo do świadczeń rodzinnych ustala się począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek (pozostawiając lukę nieobjętą świadczeniem, między datą stwierdzenia uprawnień i datą wymiaru), uzupełnienie upoważnienia do wydania rozporządzenia o wytyczne dotyczących treści aktu.		
19.	S 6/07	7.11.2007 r.	SK 4/06	Potrzeba podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie usunięcia wątpliwości interpretacyjnej, związanej z brzmieniem przepisu art. 81 ust. 3 Prawa upadłościowego i naprawczego (zamiast postużyć się sformułowaniem w ciągu sześciu miesięcy przed złożeniem wniosku o ogłoszenie upadłości ustawodawca powinien użyć wyrażenia najpóźniej na sześć miesięcy).	Sejm	Zrealizowano (Rada Ministrów, Senat) ¹⁰⁸³
2008						
20.	S 1/08	9.01.2008 r.	P 39/06	Potrzeba ujednolicenia całego art. 130 ² § 4 Kpc, tak aby sytuacja podmiotów objętych postępowaniem nakazowym oraz wszystkich pozostałych podmiotów, do których ma zastosowanie wskazany przepis, nie była różna.	Sejm	Zrealizowano (Rada Ministrów) ¹⁰⁸⁴

o znacznej niepełnosprawności. Ponadto stosownej nowelizacji, z uwzględnieniem wymagań stawianych przez art. 92 ust. 1 Konstytucji, wymaga art. 23 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych; źródło: Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2008 roku, op. cit., s. 107.

¹⁰⁸³ Ustawa z dnia 6 marca 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze, ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. poz. 434), uchwalona na podstawie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo upadłościowe i naprawcze (druk nr 437, wpłynął 28.03.2008) oraz rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze, ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (druk nr 654, wpłynął 11.06.2008).

¹⁰⁸⁴ Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1571), uchwalona na podstawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk nr 949, wpłynął 10.09.2008).

21.	S 2/08	4.03.2008 r.	K 26/05	Potrzeba podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu jasnego określenia obowiązków gminy, związanych ze wskazaniem tymczasowego pomieszczenia osobie, w stosunku do której orzeczono opróżnienie lokalu służącego zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, bez orzeczenia o prawie dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego.	Sejm	Zrealizowano (Senat) ¹⁰⁸⁵
22.	S 3/08	12.06.2008 r.	K 50/05	Potrzeba podjęcia inicjatywy prawodawczej w zakresie wprowadzenia jednoznacznych i ujednoliconych zasad uwzględniania VAT przy ustalaniu należności osób, którym organ władzy państwowej albo samorządowej, sąd lub prokurator, na podstawie właściwych przepisów zlecił wykonanie określonych czynności.	Sejm, Minister Finansów, Minister Sprawiedliw ości	Zrealizowano (Senat) ¹⁰⁸⁶
23.	S 4/08	28.10.2008 r.	K 44/07	Potrzeba podjęcia inicjatywy ustawodawczej w sprawie dostosowania do stanu prawnego treści art. 18b ustawy o ochronie granicy państwowej, do którego odnoszą się podobne zastrzeżenia merytoryczne co do niekonstytucyjnego art. 122a Prawa lotniczego, dopuszczającego zniszczenie cywilnego	Sejm	Zrealizowano (Senat) ¹⁰⁸⁷

¹⁰⁸⁵ Ustawa z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. poz. 1342), uchwalona na podstawie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (druk nr 3278, wpłynął 09.07.2010).

¹⁰⁸⁶ Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie dekretu o należnościach świadków, biegłych i stron w postępowaniu sądowym (Dz. U. poz. 1739), uchwalona na podstawie senackiego projektu ustawy o zmianie dekretu o należnościach świadków, biegłych i stron w postępowaniu sądowym (druk nr 2072, wpłynął 24.04.2009).

¹⁰⁸⁷ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej (Dz. U. poz. 255), uchwalona na podstawie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej (druk nr 3277, wpłynął 09.07.2010).

				samolotu, użytego do działań sprzecznych z prawem.		
2009						
24.	S 1/09	22.04.2009 r.	P 53/08	Niezbędność działań ustawodawczych, zmierzających do zmiany regulacji uprawnienia do umundurowania w przypadku zwolnienia z umundurowanej formacji lub służby.	Sejm	Częściowo zrealizowano (Senat), oczekuje dalszych zmian w prawie ¹⁰⁸⁸
25.	S 2/09	5.05.2009 r.	P 7/08	Niezbędność działań ustawodawczych, zmierzających do nowelizacji art. 42 § 2 Kodeksu karnego, na podstawie którego nietrzeźwi kierowcy pojazdów niemechanicznych poddawani są obligatoryjnie surowszym karom niż nietrzeźwi kierowcy pojazdów mechanicznych.	Sejm	Zrealizowano (Senat) ¹⁰⁸⁹
26.	S 3/09	12.05.2009 r.	K 37/06	Stworzenie skutecznych i lepiej służących wartościom konstytucyjnym mechanizmów prawnych zabezpieczających jednostki samorządu terytorialnego przed pochoptnymi zmianami ich granic (wprowadzenie zasady stabilności granic gmin, zmiany	Sejm	Brak reakcji prawodawczej, prace w Senacie VII kadencji nie

¹⁰⁸⁸ Prawodawca uwzględnił jedynie niektóre uwagi i sugestie zamieszczone w postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 22 kwietnia 2009 r., sygn. akt S 1/09, przy okazji finalizowanych prac nad nową ustawą o Służbie Celnej; Źródło: Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2010 roku, op. cit., s. 42; Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2009 roku, op. cit., s. 67, 69 i 211; Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku, op. cit., s. 199.

¹⁰⁸⁹ Ustawa z dnia 25 listopada 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny (Dz. U. poz. 78), uchwalona na podstawie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny (druk nr 3207, wpłynął 16.06.2010).

				jako wyjątek podlegający szczególnym rygorom).		były kontynuowane ¹⁰⁹⁰
27.	S 4/09	16.06.2009 r.	SK 12/07	Konieczność zrealizowania przez Radę Ministrów, zawartego w art. 22 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, upoważnienia do określenia szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytury i renty, przy uwzględnieniu nietypowych sytuacji repatriantów oraz osób uznanych za repatriantów, których składki nie były odprowadzane na FUS przy jednoczesnym braku międzynarodowych umów dwustronnych o świadczeniach wzajemnych.	Rada Ministrów	Brak reakcji prawodawczej , podjęcie działań prawodawczych uznane przez Prezesa Rady Ministrów za niecelowe ¹⁰⁹¹
28.	S 5/09	7.08.2009 r.	Ts 220/07	Potrzeba podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu sprecyzowanie trybu rozpoznawania skarg o wznowienie postępowania na skutek orzeczenia Trybunału o niezgodności aktu normatywnego z wzorcem kontroli wyższego rzędu, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie sądu, rozszerzenie zakresu przedmiotowego przepisu art. 401 ¹ Kpc.	Sejm, Minister Sprawiedliwości	Brak reakcji prawodawczej , podjęcie działań prawodawczych uznane przez Ministra Sprawiedliwości za niecelowe,

¹⁰⁹⁰ Projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (druk senacki nr 814, złożony do Marszałka Senatu 21.03.2010); zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku, op. cit., s. 199; Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2017 roku, op. cit., s. 124.

¹⁰⁹¹ Pismo Prezesa Rady Ministrów z 4 listopada 2009 r. do Prezesa TK, źródło: Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2010 roku, op. cit.; zob. też: Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2017 roku, op. cit., s. 124.

						prace sejmowe nad projektem Senatu VII kadencji (druk sejmowy nr 1257) nie były kontynuowane ¹⁰⁹²
29.	S 6/09	5.11.2009 r.	U 9/07	Konieczność usunięcia uchybień i luk w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowościom statusu miasta.	Sejm, Rada Ministrów	Brak reakcji prawodawczej, prace w Senacie VII kadencji nie były kontynuowane ¹⁰⁹³
30.	S 7/09	9.11.2009 r.	SK 46/08	Uwagi dotyczące inicjatywy ustawodawczej w celu zapewnienia odwołania osobie aresztowanej w wyniku uwzględnienia zażalenia prokuratora na postanowienie sądu rejonowego odmawiające tymczasowego aresztowania.	Sejm	Zrealizowano (Senat) ¹⁰⁹⁴

¹⁰⁹² Pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 listopada 2010 r., op. cit.; zob. też: Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2017 roku, op. cit., s. 124.

¹⁰⁹³ Projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (druk senacki nr 814, złożony do Marszałka Senatu 12.03.2010); Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2017 roku, op. cit., s. 124.

¹⁰⁹⁴ Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. poz. 246), uchwalona na podstawie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (druk nr 3187, wpłynął 16.06.2010).

2010						
31.	S 1/10	1.06.2010 r.	P 38/09	Niezbędność działań ustawodawczych, zmierzających do zapewnienia spójności zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego, aby m.in. pozostawanie osoby wymagającej opieki w związku małżeńskim nie stanowiło negatywnej przesłanki dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji, gdy małżonek tej osoby również jest osobą niepełnosprawną, a opiekunami obojga jest ich dziecko.	Sejm	Częściowo zrealizowano (Senat), oczekuje dalszych zmian w prawie ¹⁰⁹⁵
32.	S 2/10	15.07.2010 r.	K 63/07	Celowość podjęcia działań ustawodawczych zmierzających do stopniowego zrównywania zrównywanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, rozważenia możliwości wydłużenia czasu aktywności zawodowej oraz podwyższenia wieku emerytalnego.	Sejm	Zrealizowano (Rada Ministrów) ¹⁰⁹⁶
33.	S 3/10	2.08.2010 r.	Ts 88/08	Potrzeba podjęcia inicjatywy ustawodawczej w kwestii regulacji stosunków między stronami umowy deweloperskiej w celu zapewnienia ochrony praw nabywców mieszkań.	Sejm, Rada Ministrów	Zrealizowano (grupa posłów) ¹⁰⁹⁷
34.	S 4/10	15.11.2010 r.	P 79/08	Potrzeba podjęcia prac legislacyjnych, celem enumeratywnego	Sejm	Brak reakcji

¹⁰⁹⁵ Źródło: Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku, op. cit., s. 199; Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2014 roku, op. cit., s. 172.

¹⁰⁹⁶ Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r. poz. 637), uchwalona na podstawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk 329, wpłynął 20.04.2012), wprowadziła regulację zrównującą i podwyższającą do 67 lat powszechny wiek emerytalny kobiet i mężczyzn.

¹⁰⁹⁷ Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (Dz. U. poz. 1377), uchwalona na podstawie poselskiego projektu ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (druk nr 4349, wpłynął 10.06.2011).

				wyłączenia typów przestępstw, w sprawie których mogą być prowadzone czynności operacyjne ABW oraz ustalenia konsekwencji, jakie powoduje normatywne powiązanie tego przepisu z innymi przepisami ustawy o ABW.		prawodawczej ¹⁰⁹⁸
35.	S 5/10	30.11.2010 r.	U 5/07	Potrzeba podjęcia stosownych działań legislacyjnych celem określenia w ustawach, a nie rozporządzeniach, regulujących funkcjonowanie CBA, Policji, ABW, AW oraz Straży Granicznej, wszystkich przesłanek określających rodzaje środków przymusu bezpośredniego, przypadków oraz sposobu ich stosowania.	Sejm	Brak reakcji prawodawczej, następnie orzeczenie niekonstytucyjności (K 10/11) na wniosek Prokuratora Generalnego ¹⁰⁹⁹
2011						
36.	S 1/11	4.10.2011 r.	P 9/11	Potrzeba podjęcia stosownych działań legislacyjnych w celu wyeliminowania opóźnień w zwalnianiu osób osadzonych poprzez	Minister Sprawiedliw	Zrealizowano (Minister

¹⁰⁹⁸ Przerwanie prac Senatu VII kadencji (druk senacki nr 1262) z uwagi na upływ kadencji parlamentu; prace sejmowe nad projektami Senatu VIII kadencji (druki sejmowe nr 633 oraz 676) nie były kontynuowane; zob. też: Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2017 roku, op. cit., s. 124.

¹⁰⁹⁹ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 roku, op. cit., s. 59.

				zmianę rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, które uzależnia zwolnienie osadzonego z jednostki penitencjarnej od otrzymania przez kierownika tej jednostki oryginału dokumentów.	ości	Sprawiedliwości) 1100
37.	S 2/11	23.11.2011 r.	SK 2/11	Niezbędność działań ustawodawczych, zmierzających do zapewnienia zwrotu kosztów pełnomocnika ustanowionego w postępowaniu o odszkodowanie i zadośćuczynienie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie dla osoby niewinnej.	Sejm	Zrealizowano (Rada Ministrów) ¹¹⁰¹
2012						
38.	S 1/12	14.02.2012 r.	P 17/10	Konieczność podjęcia działań legislacyjnych mających na celu uregulowanie uprawnień najemców dawnych mieszkań zakładowych, które zostały nieodpłatnie przejęte przez spółdzielnie mieszkaniowe.	Sejm	Brak reakcji prawodawczej ¹¹⁰²
2013						
39.	S 1/13	26.02.2013 r.	K 14/11	Niezbędność usunięcia uchybień dotyczących mechanizmu	Sejm	Częściowo

¹¹⁰⁰ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 października 2012 r. w sprawie czynności administracyjnych związanych z wykonywaniem tymczasowego aresztowania oraz kar i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności oraz dokumentowania tych czynności (Dz. U. z 2012 r. poz. 1153); zob. też: Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 roku, op. cit., s. 56.

¹¹⁰¹ Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247), uchwalona na podstawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny i niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 870, wpłynął 8.11.2012).

¹¹⁰² Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2016 roku, op. cit., s. 146. Uregulowanie przedmiotowej materii nastąpiło 5 lat później, w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze (Dz. U. poz. 1596), która weszła w życie z dniem 9 września 2017 r.

				wyrównywania poziomego dochodów jednostek samorządu terytorialnego (tzw. janosikowe).		zrealizowane , wykonanie wzbudzające wątpliwości, następnie orzeczenie niekonstytucyjności (K 13/11) ¹¹⁰³
40.	S 2/13	29.03.2013 r.	Ts 309/11	Potrzeba podjęcia inicjatywy ustawodawczej w kwestii uwzględnienia przez ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych – w zakresie zwolnienia z podatku odszkodowań i zadośćuczynień – innych normatywnych źródeł prawa pracy (układy zbiorowe pracy oraz inne porozumienia pracownicze), na podstawie których możliwe jest zasądzenie odszkodowania.	Sejm, Rada Ministrów	Zrealizowano (Senat) ¹¹⁰⁴
2014						
41.	S 1/14	11.02.2014 r.	K 51/12	Potrzeba wprowadzenia możliwości uruchomienia procedury wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z	Sejm	Brak reakcji prawodawczej ¹¹⁰⁵

¹¹⁰³ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2014 roku, op. cit., s. 57 i 172; Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2017 roku, op. cit., s. 124.

¹¹⁰⁴ Ustawa z dnia 26 września 2014 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1563), uchwalona na podstawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2603, wpłynął 8.07.2014) oraz – przewidującego zwolnienie od podatku dochodowego od osób fizycznych odszkodowań lub zadośćuczynień otrzymanych, jeżeli ich wysokość lub zasady ustalania wynikają także z postanowień układów zbiorowych pracy, innych porozumień zbiorowych opartych na ustawie oraz regulaminów i statutów określających prawa i obowiązki stron stosunku pracy – senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (druk sejmowy nr 2421, wpłynął 28.04.2014).

				uwagi na trwałą niezdolność do sprawowania przez niego urzędu w inny sposób niż na wniosek zainteresowanego - z urzędu lub na wniosek organu zobowiązanego do ochrony interesu społeczności samorządowej.		
42.	S 2/14	11.02.2014 r.	SK 5/12	Niezbędność podjęcia działań ustawodawczych, zmierzających do unormowania szczególnych kompetencji osób mogących pełnić funkcję procesowego kuratora dziecka które, z powodu konfliktu interesów między dzieckiem a jego opiekunami prawnymi, nie może być przez nich reprezentowane; wyraźne przyznanie rodzicom prawa do informacji o przebiegu postępowania dotyczącego ich dziecka, w sytuacji gdy jest ono reprezentowane przez kuratora.	Sejm	Brak reakcji prawodawczej ¹¹⁰⁶
43.	S 3/14	17.07.2014 r.	K 43/12	Niezbędność podjęcia systemowych działań wspierających decyzję o podwyższaniu i zrównaniu wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, w szczególności zapewniających efektywną politykę zatrudniania oraz politykę prorodziną.	Sejm	Brak reakcji prawodawczej ¹¹⁰⁷
44.	S 4/14	29.07.2014 r.	SK 53/12	Niezbędność działań ustawodawczych, zmierzających do uwzględnienia, w przepisach o kosztach sądowych w sprawach	Sejm	Zrealizowano (Senat) ¹¹⁰⁸

¹¹⁰⁵ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2017 roku, op. cit., s. 124.

¹¹⁰⁶ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2017 roku, op. cit., s. 124; prace sejmowe nad projektem Senatu VII kadencji (druk sejmowy nr 3105) nie były kontynuowane po I czytaniu. Uregulowanie przedmiotowej materii nastąpiło 5 lat później, w ustawie z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (oczekuje na ogłoszenie).

¹¹⁰⁷ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku, op. cit., s. 199.

				cywilnych, szczególnej sytuacji procesowej powstającej na skutek ugody sądowej, zawartej w toku rozpoznawania zarzutów od nakazu zapłaty, a zwłaszcza polegających na przyznaniu zwrotu opłaty sądowej stronie wnoszącej te zarzuty.		
45.	S 5/14	29.10.2014 r.	K 49/12	Potrzeba wprowadzenia urzędowej formy zakomunikowania zainteresowanemu o wydaniu (sporządzeniu i podpisaniu) interpretacji indywidualnej przepisów prawa podatkowego w terminie oraz o pozytywnym lub negatywnym charakterze tej interpretacji.	Sejm	Zrealizowano (Rada Ministrów) ¹¹⁰⁹
2015						
46.	S 1/15	3.02.2015 r.	K 50/13	Niezbędność podjęcia działań ustawodawczych, zmierzających do przyznania ochrony prawnej (roszczeń) właścicielom lub użytkownikom wieczystym, których nieruchomości zostały przeznaczone na cel publiczny w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obowiązującym 31 grudnia 1994 r. – jeśli takie przeznaczenie zostało utrzymane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym pod rządem aktualnie obowiązującej ustawy.	Sejm	Brak reakcji prawodawczej ¹¹¹⁰

¹¹⁰⁸ Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. poz. 957), uchwalona na podstawie senackiego projektu ustawy z dnia 10 lutego 2015 r. o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (druk sejmowy nr 3194).

¹¹⁰⁹ Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1649), uchwalona na podstawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3462, wpłynął 2.06.2015).

¹¹¹⁰ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2017 roku, op. cit., s. 123.

47.	S 2/15	18.02.2015 r.	P 48/13	Potrzeba usunięcia przesłanki posiadania polskiego obywatelstwa, która uniemożliwia pełnoletnim osobom wyznania mojżeszowego, zamieszkującym na terytorium RP, lecz nie posiadającym obywatelstwa polskiego, przyjęcie w poczet członków gminy wyznaniowej żydowskiej.	Sejm	Brak reakcji prawodawczej ¹¹¹¹
48.	S 3/15	17.03.2015 r.	SK 55/13	Celowość podjęcia działań ustawodawczych, zmierzających do uregulowania kwestii legalnego zaopatrzenia się w marihuanę i wykorzystywania jej do celów medycznych, zwłaszcza w przypadku łagodzenia negatywnych objawów chemioterapii stosowanej w chorobach nowotworowych.	Sejm	Zrealizowano (grupa posłów) ¹¹¹²
49.	S 4/15	28.04.2015 r.	P 7/15	Niezbędność podjęcia działań ustawodawczych, zmierzających do właściwego uregulowania kwestii waloryzacji wynagrodzeń pracowników sądów.	Sejm	Brak reakcji prawodawczej ¹¹¹³
50.	S 5/15	15.07.2015 r.	K 25/12	Potrzeba uwzględnienia, w regulacji przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego, zasadniczo odmiennego od spółki prawa handlowego charakteru spółdzielni pracy.	Sejm	Brak reakcji prawodawczej ¹¹¹⁴

Tabela 24. Postanowienia sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego w latach 1997-2015.

¹¹¹¹ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2017 roku, op. cit., s. 123.

¹¹¹² Ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Dz.U. poz. 1458), uchwalona na podstawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii (druk sejmowy nr 812, wpłynął 1.02.2016).

¹¹¹³ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku, op. cit., s. 199.

¹¹¹⁴ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2017 roku, op. cit., s. 123.

8. Podsumowanie

Istotą sygnalizacji *sensu stricto* jest wskazywanie przez Trybunał Konstytucyjny uchybień i luk prawnych w systemie prawa – wszelkich sprzeczności hierarchicznych i horyzontalnych w aktach normatywnych powszechnie lub wewnętrznie obowiązujących. Przedmiotem sygnalizacji może być tylko taka sprzeczność czy luka w prawie, której Trybunał nie może samodzielnie usunąć za pomocą wykładni i reguł kolizyjnych (można ją wyeliminować wyłącznie w wyniku ingerencji prawotwórczej właściwego organu). Sygnalizowane nieprawidłowości muszą pozostawać w związku z konkretną sprawą główną, zainicjowaną przed Trybunałem z wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej. Adresatem sygnalizacji *sensu stricto* mogą być wszelkie organy państwowe, posiadające uprawnienia prawodawcze, bez względu na zakres obowiązywania wydawanych przez nie aktów prawnych.

Dostrzeżenie nieprawidłowości rodzi po stronie Trybunału obowiązek wystąpienia z sygnalizacją, jednak od swobodnego uznania sądu konstytucyjnego zależy zakwalifikowanie konkretnego naruszenia jako istotne, a następnie uznania jego usunięcia za niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawa. Poinformowanie właściwego organu o istnieniu luk lub uchybień rodzi po stronie adresata obowiązek zapoznania się z sygnalizacją i ustosunkowania się do niej (zrealizowania zawartych w niej zaleceń lub lub uzasadnienia odmowy podjęcia działań prawodawczych). Trybunał uważa interwencję prawodawczą w sprawie uwag zawartych w postanowieniach sygnalizacyjnych za wskazaną, jednak na ich adresacie nie ciąży obowiązek zastosowania się do wskazówek sądu konstytucyjnego.

Kompetencja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego pozwala dążyć do realizacji postulatu zupełności systemu prawnego – kompletnego i spójnego, wolnego od luk, błędów i stanów nieuregulowanych. Ściśle powiązana z tym założeniem zasada określoności przepisów prawa wymaga, by każdy przepis prawny był konstruowany w sposób poprawny z punktu widzenia językowego i logicznego, precyzyjny i jasny, tak by adresat nie miał wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, zapewniając tym samym jego jednolitą wykładnię i stosowanie.

Odnosząc się do wyróżnianych w nauce prawa pojęć, przedmiotem sygnalizacji Trybunału Konstytucyjnego może być jedynie rzeczywista luka konstrukcyjna, a więc będąca

konsekwencją wadliwej, niekompletnej regulacji prawnej – gdy przepisy prawne nie zawierają norm niezbędnych do rekonstrukcji jakiejś instytucji prawnej, utrudniając jej funkcjonowanie albo je uniemożliwiając, stwierdzona na podstawie znajomości prawa pozytywnego oraz preferencji aksjologicznych i zamierzonych celów ustawodawcy.

Lukę w prawie można zdefiniować jako brak normatywny w treści aktu prawnego lub szerzej – w systemie prawa. Nawiązując do sformułowanych w orzecznictwie konstytucyjnym pojęć, nie ma przy tym znaczenia czy jest to konsekwencja zaniechania prawodawczego lub pominięcia prawodawczego. Zaniechaniem prawodawczym Trybunał Konstytucyjny określa świadomie pozostawienie przez ustawodawcę określonej kwestii w całości poza uregulowaniem prawnym (całkowity brak aktu normatywnego), a pominięciem prawodawczym stan, w którym prawodawca unormował określoną sferę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, niewystarczający, regulując ją tylko fragmentarycznie. Należy przy tym podkreślić, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego lukę w prawie kwalifikuje się jedynie jako następstwo zaniechania prawodawczego, nauka prawa co do zasady nie uzależnia jednak możliwości zakwalifikowania braku normatywnego jako luki w prawie od sfery braku regulacji (czy też braku pełnej regulacji) normatywnej, a tym bardziej od stanu świadomości ustawodawcy.

Ponieważ brak jest konstytucyjnych przesłanek dla kontroli zaniechań prawodawczych, Trybunał Konstytucyjny uznaje je za niepodlegające jego kognicji. Jeżeli dostrzeżona przez sąd konstytucyjny luka w prawie, będąca następstwem zaniechania prawodawczego, jest niemożliwa do usunięcia za pomocą dozwolonych reguł inferencyjnych, Trybunał może skorzystać z możliwości zasygnalizowania jej. W przypadku pominięć prawodawczych, kompetencję do dokonania kontroli konstytucyjności Trybunał wyinterpretował na podstawie szeroko rozumianego unormowania art. 188 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny pominięcia ustawodawczego może prowadzić do uznania regulacji za niekonstytucyjną, ale nie może prowadzić do *uzupełnienia* obowiązującego stanu prawnego. Trybunał może wówczas zawrzeć w sygnalizacji wskazówki dla prawodawcy co do sposobu usunięcia zauważonego pominięcia. Możliwe jest także, że z uwagi na związanie zakresem zaskarżenia, Trybunał nie będzie mógł orzec niekonstytucyjności stwierdzonego pominięcia prawodawczego – w takiej sytuacji może również skorzystać z sygnalizacji.

Przedmiotem sygnalizacji mogą być także wszelkie niedostatki i uchybienia legislacji i praktyki, które ujawniają się na tle orzekania. Pojęcie uchybienia w prawie należy odnieść do różnych zdefiniowanych w doktrynie i orzecznictwie rodzajów niezgodności, nieprawidłowości systemie prawa, których nie można uznać za rzeczywistą, konstrukcyjną lukę w prawie. Uchybienie może dotyczyć wszelkich sprzeczności, poziomych i hierarchicznych, w każdym akcie normatywnym, bez względu na jego wewnętrzny lub powszechnie obowiązujący charakter i organ, który ten akt wydał. Przedmiotem uchybienia mogą być rozwiązania prawne budzące wątpliwości interpretacyjne, błędy legislacyjne i gramatyczne (np. literówki, niewłaściwy zapis części wspólnej wyliczenia, adresu publikacyjnego, numeracji przepisów, czy odesłania). Trybunał może proponować zmiany w akcie prawa obowiązującego i wskazywać celowość uchwalenia nowego aktu normatywnego.

Trybunał zamieszcza swoje uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie w uzasadnieniu orzeczenia wydanego w sprawie głównej, bądź zwraca się do właściwego organu z postanowieniem sygnalizacyjnym. Formę postanowienia – akt prawny o charakterze indywidualnym i konkretnym – za pomocą której sąd konstytucyjny może realizować ustawową kompetencję do sygnalizowania uchybień i luk, wskazuje regulamin z 2017 r. Warunkuje on także wydanie postanowienia sygnalizacyjnego od stwierdzenia nieprawidłowości przez skład orzekający podczas rozpoznawania wniosku, pytania prawnego lub skargi. Postanowienie sygnalizacyjne może być wydane z inicjatywy samego składu orzekającego, bądź na umotywowany wniosek Prezesa Trybunału. Warto zauważyć, że w swoich postanowieniach sygnalizacyjnych Trybunał często nie ogranicza się do zidentyfikowania zauważonego uchybienia lub luki w prawie, ale zawiera wskazówki co do koniecznych działań legislacyjnych, zmierzających do usunięcia nieprawidłowości.

Postulaty podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych w celu usunięcia luk i uchybień w systemie prawa, zawarte w uzasadnieniach wyroków, sam Trybunał Konstytucyjny kwalifikuje jako sygnalizację, opartą na tej samej normie ustawowej, na podstawie której wydawane są postanowienia sygnalizacyjne. Sygnalizacje punktowe nie są wyeksponowane w odrębnym orzeczeniu, jednak Trybunał sięga do nich częściej niż do postanowień sygnalizacyjnych – zwłaszcza, że uznaje postanowienia sygnalizacyjne za kwalifikowaną formę zwracania uwagi na luki i uchybienia w systemie prawa.

W uzasadnieniach orzeczeń Trybunał sygnalizuje potrzebę zmiany przepisów prawa bądź też wydania nowych przepisów, zawiera wskazówki dla ustawodawcy, które dotyczą przepisów niebędących przedmiotem zaskarżenia, zwraca uwagę na argumenty za jednym ze sposobów wykonania wyroku Trybunału. Sygnalizowanie luk i uchybień w uzasadnieniach dotyczy najczęściej przypadków rozpatrywania przedstawianych przez sądy pytań prawnych i wyroków, których wejście w życie odsunięto w czasie.

Szczegółowa analiza postanowień sygnalizacyjnych pozwoliła sprawdzić rzeczywistą skuteczność sygnalizacji trybunalskich, a zarazem ich wpływ na jakość polskiego prawodawstwa. Od początku swojej działalności, od wejścia w życie, z dniem 1 stycznia 1986 r. ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 r., do 31 grudnia 2018 r., Trybunał Konstytucyjny wydał 79 postanowień sygnalizacyjnych. 21 z nich zapadło pod rządami ustawy z 1985 r., natomiast już na gruncie obowiązywania Konstytucji RP z 1997 r., tj. od 17 października 1997 r., do końca 2018 r., Trybunał wydał łącznie 58 postanowień sygnalizacyjnych, z czego 50 na podstawie ustawy z 1997 r., a pozostałe 8 na podstawie ustawy z 30 listopada 2016 r.

W czasie obowiązywania ustawy z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny wydawał postanowienia sygnalizacyjne zawsze w związku z rozpoznawaną sprawą w ramach hierarchicznej kontroli norm, najczęściej jakiś czas po rozstrzygnięciu sprawy wyrokiem. W badanym okresie, Trybunał przedstawiał średnio 3 postanowienia rocznie, jednak liczba wydawanych postanowień jest bardzo zmienna i potrafi się wahać od 0 do 7 sygnalizacji w ciągu roku. Postanowienia sygnalizacyjne najczęściej dotyczyły problematyki władzy sądowniczej (15 sygnalizacji), bardzo często systemu zabezpieczenia społecznego (7), nieruchomości (7), standardów tworzenia prawa, a także funkcjonowania aparatu państwowego (6) czy samorządu terytorialnego (5). Czasem poruszały tematykę przedsiębiorczości (3), podatków (3), bezpieczeństwa (2), edukacji (2), obywatelstwa (2), czy zdrowia (1).

Spośród wszystkich, 50 postanowień sygnalizacyjnych, wydanych od dnia 17 października 1997 r. do dnia 29 sierpnia 2015 r., połowa z nich – 25 sygnalizacji (50%) została w pełni zrealizowana, a w przypadku 7 Trybunał stwierdził częściową realizację (14%). Tym samym wobec ponad połowy sygnalizacji organy uprawnione podjęły działania prawodawcze (64%). W 17 przypadkach nie odnotowano jakiegokolwiek reakcji prawodawczej

(34%), zaś w 1 przypadku realizacja postanowienia nie jest już możliwa (2%). Ponieważ Trybunał najczęściej sygnalizował luki i uchybienia w ustawie, rzadziej w rozporządzeniu, ograniczając w swojej dotychczasowej praktyce zakres przedmiotowy swoich sygnalizacji do aktów prawa powszechnie obowiązującego, adresatem postanowień sygnalizacyjnych jest w przeważającej mierze Sejm (48 postanowień), czasem Rada Ministrów (6), rzadko minister resortowy (3).

Wbrew wstępnej hipotezie, Sejm jako najczęstszy adresat sygnalizacji trybunalskich, wyposażony w pełnię instrumentów legislacyjnych, nie był najczęstszym wykonawcą zaleconych w sygnalizacjach działań. Wśród w pełni zrealizowanych postanowień sygnalizacyjnych, dominują inicjatywy Rady Ministrów (13 projektów ustaw, 52% zrealizowanych sygnalizacji) i Senatu (8 projektów ustaw, 32% zrealizowanych sygnalizacji). W 5 sprawach sygnalizację uwzględniły ustawy uchwalone na podstawie przedłożenia poselskiego (20%). 1 postanowienie sygnalizacyjne zostało zrealizowane na podstawie inicjatywy Prezydenta RP (4%). Również 1 sygnalizację wykonał minister (4%).

WNIOSKI

Konkludując, od rozpoczęcia swojej działalności w 1986 r., aż do chwili obecnej, polski sąd konstytucyjny jest wyposażony w kompetencje sygnalizacyjne, z których nieustannie korzysta. Jeśli podczas wykonywania swoich podstawowych zadań, Trybunał Konstytucyjny zauważy nieprawidłowości, związane z tworzeniem czy wykonywaniem prawa, których nie może samodzielnie usunąć w zakresie swojej właściwości, norma prawa zobowiązuje go do zasygnalizowania stwierdzonych rozbieżności organom państwowym, które są władne do ich usunięcia. Jest to jednostronna informacja, przekazywana w celu zapewnienia spójności obowiązującego prawa poprzez eliminację dostrzeżonych mankamentów legislacyjnych, dążąc tym samym do podwyższenia dotychczasowego standardu ochrony, gwarantowanego przez kontrolowane regulacje. Choć decyzja o realizacji działań zaleconych w sygnalizacji trybunalskiej leży po stronie jej adresata, to powinien on co najmniej ustosunkować się do uwag.

Obowiązek informowania Sejmu i Senatu oraz innych organów władzy państwowej o istotnych problemach wynikających ze swojej działalności i orzecznictwa (sygnalizacja *sensu largo*) przyjmuje formę *Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, przedstawianej corocznie parlamentowi i przekazywanej szeregowi innych organów władzy państwowej. Ponadto istotne problemy wynikające z działalności i orzecznictwa konstytucyjnego, podlegają omówieniu w trakcie corocznego publicznego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego, organizowanego z udziałem szerokiego grona przedstawicieli władzy państwowej. W praktyce, obowiązek sygnalizowania Sejmowi i Senatowi oraz innym organom stanowiącym prawo o istnieniu uchybień i luk w systemie prawa, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej (sygnalizacja *sensu stricto*), Trybunał realizuje w formie uwag zawartych w uzasadnieniach swoich orzeczeń, bądź w postaci samodzielnego postanowienia sygnalizacyjnego, skierowanego do właściwego organu.

Trybunałowi Konstytucyjnemu powierzono zatem szereg powiązanych ze sobą funkcjonalnie kompetencji sygnalizacyjnych, składających się na funkcję sygnalizacyjną i stanowiących dopełnienie realizowanej przez sąd konstytucyjny funkcji kontrolnej.

Kompetencje sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego można zakwalifikować jako mechanizmy checks and balances (hamulce ustrojowe), jedne z wielu elementów polskiego systemu równowagi i hamowania się władz, stworzonego na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. Stanowią również mechanizm służący współdziałaniu władz, zapewniając ich harmonijne działanie i wzajemne oddziaływanie.

Genezy kompetencji sygnalizacyjnych polskiego sądu konstytucyjnego można upatrywać w uprawnieniach przyznanych Radzie Państwa na gruncie uchwały z 1979 r. Celem realizacji zadań w zakresie dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw oraz czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją PRL z 1952 r., Rada Państwa otrzymywała sygnały od organów prawodawczych oraz organów naczelných masowych organizacji społecznych na temat stanu prawa i prawidłowości jego stosowania, mogła także przekazywać sygnały o dostrzeżonych nieprawidłowościach w systemie prawnym organom, które były władne je usunąć. Mając świadomość zupełnie odmiennego charakteru organów i rzeczywistości ustrojowej, w jakiej funkcjonowały, można dostrzec podobieństwa w ukształtowaniu uprawnień sygnalizacyjnych Rady Państwa z kompetencjami sygnalizacyjnymi przyznanymi Trybunałowi Konstytucyjnemu. Dowodzi to także istnienia silnych powiązań funkcjonalnych kompetencji do sygnalizowania nieprawidłowości w systemie prawa z realizowanymi przez Radę Państwa, a następnie przejętymi przez Trybunał Konstytucyjny, zadaniami kontroli konstytucyjności i wykładni prawa.

Jednocześnie, wraz ze zmianami ustrojowymi, ewoluowała funkcja ustrojowa kompetencji sygnalizacyjnej. W realiach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej niewiązący charakter sygnalizacji odzwierciedlał ograniczoną wówczas pozycję i kompetencje Trybunału Konstytucyjnego, wobec silnej, jednolitej władzy państwowej Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR), kierującej fasadowym jednoizbowym parlamentem. Po przemianach politycznych 1989 r. wzmocnieniu uległa pozycja Trybunału Konstytucyjnego, a wraz z nią rola kompetencji sygnalizacyjnych. W warunkach demokratycznych, powierzenie Trybunałowi Konstytucyjnemu instrumentu, za pomocą którego może wskazywać organom władzy ustawodawczej i wykonawczej sfery wymagające zmian, zapewnia równowagę i wzajemne hamowanie się władz.

Szerokie grono adresatów oraz obszerny zakres przedmiotowy informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa pozwala uznać ją za sygnalizację *sensu*

largo. W ramach kompleksowego ogólnego, zbiorczego raportu Trybunał Konstytucyjny zamieszcza cały katalog problematycznych kwestii, które pojawiły się w związku z wykonywaniem przez niego swoich konstytucyjnych i ustawowych zadań. Także publiczne posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego, jest okazją do zasygnalizowania przedstawicielom najważniejszych organów władzy państwowej szeregu problemów, związanych z tworzeniem lub wykonywaniem prawa. Sygnalizacja *sensu largo* nie musi pozostawać w związku z rozpoznawaniem przez Trybunał Konstytucyjny wnioskiem, pytaniem prawnym lub skargą konstytucyjną, nie ma ograniczenia ilościowego ani czasowego odnośnie sygnalizowanych nieprawidłowości. Ma walor informacyjny dla organów stanowiących i stosujących prawo, pozwala także Trybunałowi na bieżąco monitorować stan wykonania jego orzecznictwa. Posłużenie się przez ustawodawcę terminem *informacja*, w przeciwieństwie do obowiązków sprawozdawczych, akcentuje niezależny od pozostałych organów władzy publicznej charakter sądu konstytucyjnego. Z informacją Trybunału nie wiąże się możliwość jej odrzucenia przez adresatów, mogą oni przyjąć ją do wiadomości.

Treścią sygnalizacji *sensu stricto* jest wskazanie uchybień lub luk prawnych w polskim systemie prawa, a więc wszelkiego rodzaju sprzeczności hierarchiczne i poziome w każdym akcie normatywnym – powszechnie lub wewnętrznie obowiązującym. Tego rodzaju sygnalizacja musi jednak pozostawać w związku z konkretną sprawą główną, zainicjowaną przed Trybunałem z wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej. Adresatem mogą być wszelkie organy państwowe, uprawnione do tworzenia aktów prawnych, bez względu na zakres ich obowiązywania. Choć od swobodnego uznania sądu konstytucyjnego zależy zakwalifikowanie naruszenia jako istotne, a następnie uznania jego usunięcia za niezbędne, to poinformowanie o jego istnieniu organu prawodawczego rodzi po stronie adresata sygnalizacji obowiązek odniesienia się do jej treści, ale nie podjęcia zaleconych w niej działań.

Od początku swojej działalności, od wejścia w życie, z dniem 1 stycznia 1986 r. ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 r., do 31 grudnia 2018 r., Trybunał Konstytucyjny wydał 79 postanowień sygnalizacyjnych, z czego 21 zapadło pod rządami ustawy z 1985 r., 50 na podstawie ustawy z 1997 r., a pozostałe 8 na podstawie ustawy z 30 listopada 2016 r. Wydawane w czasie obowiązywania ustawy z 1997 r. postanowienia sygnalizacyjne pozostawały w związku z rozpoznawaną sprawą w ramach hierarchicznej kontroli norm,

i były podejmowane po rozstrzygnięciu sprawy głównej. Trybunał w swoich postanowieniach najczęściej poruszał problematykę władzy sądowniczej, systemu zabezpieczenia społecznego, nieruchomości, standardów tworzenia prawa, funkcjonowania aparatu państwowego i samorządu terytorialnego. Połowa wydanych w tym okresie postanowień sygnalizacyjnych została w pełni zrealizowana, 14% zostało wykonanych częściowo, 34% nie zostało wykonanych, w 1 przypadku realizacja postanowienia nie jest już możliwa. Adresatem był najczęściej Sejm, czasem Rada Ministrów, rzadko minister resortowy. Najczęstszym wykonawcą zaleconych w sygnalizacjach działań była Rada Ministrów (52%), często Senat (32%), czasem grupa posłów (20%), rzadko Prezydent RP (4%) czy minister (4%).

Analiza informacji o problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz postanowień sygnalizacyjnych i zawartych w uzasadnieniach wyroków sygnalizacji punktowych pozwala stwierdzić, że kompetencje sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego są niezwykle ważnym i – niestety – niezwykle niedocenianym narzędziem, służącym ulepszaniu systemu prawa w Polsce. Korzystanie z nich przez Trybunał Konstytucyjny, a przede wszystkim ich realizacja przez właściwe organy władzy państwowej, wywiera pozytywny wpływ na polski system prawny. Zwiększenie aktywności sygnalizacyjnej sądu konstytucyjnego, wraz z pełniejszą i częstszą realizacją zaleconych w sygnalizacji działań, wpłynęłoby znacznie na poprawę jakości stanu prawa w Polsce. Można w związku z powyższym sformułować postulat, aby organy prawodawcze, przede wszystkim Sejm – główny adresat postanowień sygnalizacyjnych, i Senat – wykazujący największą aktywność w przedstawianiu inicjatyw uwzględniających orzecznictwo Trybunału, oraz Rada Ministrów szybciej, częściej i w większym zakresie realizowały sygnalizacje trybunalskie.

Z tego też względu, tak ważne dla jakości polskiego prawa jest prowadzenie bieżącego monitoringu orzecznictwa konstytucyjnego przez organy prawotwórcze, celem zapewnienia możliwości *szybkiego reagowania na sygnalizowaną potrzebę podjęcia działań naprawczych*¹¹¹⁵. W procesie ustawodawczym powinno się to objawiać częstszym opatrywaniem klauzulą pilności projektów ustaw służących wykonaniu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w tym postanowień sygnalizacyjnych. W trakcie prac parlamentarnych nad nowelizacją ustawy regulującej materie, będące przedmiotem orzeczenia TK, *to powinno ono*

¹¹¹⁵ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2005 roku, op. cit., s. 64.

*zostać uwzględnione w dalszym toku prac ustawodawczych (o ile jest to na danym etapie prac legislacyjnych jeszcze możliwe), w postaci zgłoszenia propozycji poprawki do projektu ustawy (w trakcie jego rozpatrywania przez Sejm) lub do ustawy (w trakcie jej rozpatrywania przez Senat)*¹¹¹⁶.

Warto w tym miejscu przytoczyć słowa Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego, Małgorzaty Gersdorf, wypowiedziane w dniu 8 kwietnia 2015 r. podczas Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, poświęconemu omówieniu istotnych problemów wynikających z jego działalności i orzecznictwa: *Sygnalizacje przedstawiane niekiedy przez Trybunał są – co wypada skonstatować z niepokojem – zbyt często lekceważone. Współdziałanie w tym zakresie mogłoby wzmocnić komunikat pod adresem ustawodawcy i być może skłoniłoby tego ostatniego do podjęcia działań niewymuszonych doraźnie m.in. przez orzeczenia w przedmiocie niekonstytucyjności, których prawidłowa i szybka realizacja też pozostawia, jak wszyscy wiemy, wiele do życzenia*¹¹¹⁷.

Niewładczy charakter sygnalizacji – brak możliwości nałożenia na adresata kategorycznego obowiązku realizacji sugestii Trybunału – jest ich ogromną zaletą, nie wadą¹¹¹⁸. Nie sposób nie zgodzić się, że *o sposobie ustosunkowania się do sygnalizacji wydanej przez TK i szybkości jej ewentualnego wykonania będzie decydować w przeważającej mierze wola polityczna piastunów organów prawodawczych*¹¹¹⁹. Wydaje się, że o stopniu realizacji sugestii zawartych w orzeczeniach sądu konstytucyjnego decyduje także autorytet Trybunału Konstytucyjnego oraz poziom kultury prawnej w Polsce¹¹²⁰.

Niewiązący charakter sygnalizacji jest ich cechą immanentną, a najważniejszym, elementem – inspiracja do współpracy Trybunału Konstytucyjnego z organami państwa odpowiedzialnymi za stanowienie prawa. W tym kontekście warto spojrzeć z innej strony na przedstawione wyżej wyniki – aż w 29 przypadkach (58%) udało się doprowadzić do *załatania* (przynajmniej w pewnym stopniu) luki, czy usunięcia innej wady w systemie prawa dzięki współpracy konstytucyjnych organów państwowych, z ich nieprzymuszonej woli, chęci

¹¹¹⁶ Tamże.

¹¹¹⁷ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2014 roku, op. cit., s. 218.

¹¹¹⁸ Inaczej: J. Uniejewski, A. Pazura., Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego..., op. cit., s. 116.

¹¹¹⁹ Tamże.

¹¹²⁰ O autorytecie Trybunału Konstytucyjnego szerzej zob. H. Dębska, Władza, symbol, prawo. Społeczne tworzenie Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2015, s. 164-302.

ulepszenia funkcjonowania państwa i stanowionego przez nie prawa oraz poszanowania pozycji ustrojowej i orzecznictwa polskiego sądu konstytucyjnego.

Zapewnienia rzeczywistej skuteczności postanowień sygnalizacyjnych, a przynajmniej wszechstronnego ich rozpatrzenia i uzasadnienia swojej decyzji o niepodejmowaniu działań służących ich realizacji, nie upatrywałam we wprowadzaniu instrumentów prawnych *nakładających na adresatów sygnalizacji obowiązek podejmowania działań zmierzających do wszechstronnego rozpatrzenia sygnalizacji oraz informowania prezesa TK, w wyznaczonym terminie, o podjęciu lub niepodjęciu prac legislacyjnych w związku z sygnalizacją*¹¹²¹ czy wręcz pozwalających Trybunałowi obligować adresatów sygnalizacji do ich uwzględniania. Efektywności w ich realizacji służyć będzie lepiej budowanie autorytetu Trybunału i jego orzecznictwa, oraz podnoszenie poziomu kultury prawnej w Polsce, przede wszystkim poprzez działalność organów państwowych opartą na poszanowaniu dla prawa.

¹¹²¹ J. Uniejewski, A. Pazura., Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego..., op. cit., s. 113.

BIBLIOGRAFIA

1. Opracowania naukowe

- AJNENKIEL A., *Konstytucje Polski 1791-1997*, Warszawa 2001
- AJNENKIEL A., *Polskie konstytucje*, Warszawa 1982
- ALBERSKI R., *Trybunał Konstytucyjny w polskich systemach politycznych*, Wrocław 2010
- ANTONOWICZ L. (red.), *Państwo, ustrój, konstytucja. Studia*, Lublin 1991
- BALICKI R., *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym*, Wrocław 2001
- BALZER O., *Historia ustroju Austrii w zarysie*, Lwów 1899
- BANASZAK B., *Czy Polsce potrzebna jest druga izba?*, Przegląd Sejmowy 1994, nr 24
- BANASZAK B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis
- BANASZAK B., *Możliwość rozstrzygnięcia przez Sejm w głosowaniu o przyjęciu lub odrzuceniu sprawozdania z działalności NBP* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), Warszawa 2010
- BANASZAK B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010
- BANASZAK B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012
- BARAŃSKI M., CZYŻ A., RAJCZYK R. (red.), *Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okresu transformacji. Doświadczenia państw Grupy Wyszehradzkiej*, Katowice 2014
- BARDACH J., LEŚNODORSKI B., PIETRZAK M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2005
- BATOR A., *Kompetencja w prawie i prawoznawstwie*, Prawo CCLXXXVII, Wrocław 2004
- BERNATT M. (red.), *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, Warszawa 2013
- BIERNAT S. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych, gospodarczych, technologicznych i społecznych*, Warszawa 2013
- BŁASZCZYK J., *Glosa do wyroku TK z dnia 16 kwietnia 2009 r., sygn. akt. P 11/08*, Prokuratura i Prawo 2010, nr 5
- BOĆ J. (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998
- BOGUSZ M., *Dyskontynuacja a prewencyjna kontrola ustaw*, Rzeczpospolita. Prawo, 09.12.2011, <https://www.rp.pl/arttykul/767124-Dyskontynuacja-a-prewencyjna-kontrola-ustaw.html>
- BORSKI M., *Początki i rozwój sądownictwa konstytucyjnego na terytorium Czechosłowacji i Republiki Czeskiej*, Roczniki Administracji i Prawa 2010, nr 10

- BOSEK L., WILD M., *Kontrola konstytucyjności prawa. Zagadnienia ustrojowe, procesowe i materialnoprawne. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych*, Warszawa 2014
- BOŻYK S. (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2014
- BOŻYK S. (red.), *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci profesora Jerzego Stembrowicza*, Białystok 2009
- BOŻYK S., *Pozycja ustrojowa Rady Państwa w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.*, *Miscellanea Historico-Iuridica* 2009, nr 8
- BOŻYM P., *Druga izba parlamentu w świetle pierwszych projektów konstytucji odrodzonego państwa polskiego*, *Ius Novum* 2013, nr 3
- BRODZIŃSKI W. (i in.), *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą. Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry*, Łódź 1996
- BUCZKOWSKI J. (red.), *Prawo konstytucyjne RP. Instytucje wybrane*, Przemyśl 2012
- BUDZIŁO K. (red.), *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego. Założenia i ich praktyczna realizacja. Referaty wprowadzające. Konferencja w 25. rocznicę powstania Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2010
- BURDA A., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1969
- CHAVIN T., STAWECKI T., WINCZOREK P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2017
- CHRUŚCIAK R., *Mała Konstytucja z 1992 r.*, *Przegląd Sejmowy* 2007, nr 5
- CHRUŚCIAK R., *Projekty Konstytucji 1993-1997. Cz. 1 i 2*, Warszawa 1997
- CHRUŚCIAK R., *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie przepisów*, Warszawa 2002
- CHRUŚCIAK R., *Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jako forma odpowiedzialności politycznej*, *Przegląd Sejmowy* 2008, nr 1
- CHRUŚCIAK R., *Współpraca legislatywy z egzekutywą w sprawach europejskich. Projekty, prace parlamentarne i problemy konstytucyjne (2004-2011)*, Warszawa 2011
- CIAPAŁA J. (red.), *Prawo konstytucyjne, prawo europejskie. Kazusy i zagadnienia prawne*, Szczecin 2011
- CIAPAŁA J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)*, Warszawa 1999
- CZARNY-DROŻDŻEJKO E., *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2014, Lex
- CZESZEJKO-SOCHACKI Z., GARLICKI L., TRZCIŃSKI J., *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 roku*, Warszawa 1999
- CZESZEJKO-SOCHACKI Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997
- CZESZEJKO-SOCHACKI Z., *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003
- CZESZEJKO-SOCHACKI Z., *Trybunał Konstytucyjny PRL*, Warszawa 1986
- CZESZEJKO-SOCHACKI Z., *Zarys modelu polskiego Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, E. Zwierzchowski (red.), Warszawa 1997

- DANA A., *Istota podziału i równowagi władz w polskim konstytucjonalizmie*, Doctrina. Studia społeczno-polityczne 2009, nr 6
- DANILUK P., LASKOWSKA M. (red.), *Aktualne problemy konstytucyjne w świetle wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych do Trybunału Konstytucyjnego (2010-2012)*, Warszawa 2013
- DĘBSKA H., *Władza, symbol, prawo. Społeczne tworzenie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2015
- DĘBSKA M., *Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2013, Lex
- DOBROWOLSKI M., LIS-STARANOWICZ D., *Podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej w europejskich orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Sejmowy 2007, nr 1
- DOBROWOLSKI M., *Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy o KRS*, druk nr 713
- DOMAGAŁA M. (red.), *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, Warszawa 1997
- DOMAGAŁA M. (red.), *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga pamiątkowa ku czci profesora Tadeusza Szymczaka*, Łódź 1994
- DOMAGAŁA M., *Kontrola zgodności prawa z konstytucją w europejskich państwach socjalistycznych*, Warszawa 1986
- DUNIEWSKA Z., JAWORSKA-DĘBSKA B., MICHALSKA-BADZIAK R., OLEJNICZAK-SZĄŁOWSKA E., STAHL M., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004
- DZIADZIO A., *Czy premier RP jest drukarzem?*, Rzeczpospolita, 23.03.2016
<http://archiwum.rp.pl/artukul/1303798-Czy-premier-RP-jest-drukarzem.html>
- DZIADZIO A., *Monarchia konstytucyjna w Austrii (1867-1914). Władza – obywatel – prawo*, Kraków 2001
- DZIAŁOCHA K., JAROSZ-ŻUKOWSKA S., *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa*, Warszawa 2013
- ESMEIN A., *Prawo konstytucyjne*, Kraków 1921 oraz Warszawa 2013
- ESMEIN A., *Zasady prawa konstytucyjnego*, Warszawa 1904
- ESTREICHER S., *Zasada zwierzchności narodu[w:] Nasza Konstytucja. Cykl odczytów urządzonych staraniem Dyrekcji Szkoły Nauk Politycznych w Krakowie od 12-25 maja 1921 r.*, Kraków 1922
- FLORCZAK-WĄTOR M., *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006
- FRANKIEWICZ A. (red.), *Pozycja ustrojowa prezydenta na przykładzie wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej i Niemiec*, Opole 2009
- GARLICKI L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Komentarz*, t. I-V, Warszawa 2007

- GARLICKI L., *Ewolucja podstaw kontroli konstytucyjności w Austrii* [w:] Państwo, prawo, obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki, Wrocław 1989
- GARLICKI L., *Kompetencje kontrolne Senatu RP? Uwagi na marginesie artykułu prof. Pawła Sarneckiego*, Przegląd Sejmowy 2000, nr 6
- GARLICKI L., *Odrzucanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm* [w:] Państwo prawa – administracja – sądownictwo. Prace dedykowane Profesorowi Januszowi Łętowskiemu, Warszawa 1999
- GARLICKI L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014
- GARLICKI L., *Reforma wymiaru sprawiedliwości a kontrola konstytucyjności ustaw*, Państwo i Prawo 1982, nr 1-2
- GARLICKI L., *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987
- GARLICKI L., TRZCIŃSKI J., *Trybunał Konstytucyjny. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1996
- GÓRECKI D., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012
- GRABOWSKA S., *Sądy konstytucyjne w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2008
- GRANAT M., *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2014
- GRANAT M., *Problem kontroli konstytucyjności prawa w Polsce międzywojennej* [w:] Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje. XLVII Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Kraków 2006
- GRANAT M., *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2003
- GRANAT M., *Sądownictwo konstytucyjne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej z punktu widzenia modelu kontroli Kelsena*, Przegląd Sejmowy 2003, nr 1
- GRANAT M., WOJTYCZEK K. (red.), *50 lat Konstytucji V Republiki Francuskiej. Związki konstytucjonalizmu francuskiego i polskiego*, Warszawa 2011
- GRANAT M., ZUBIK M. (wprow.), *Prawo konstytucyjne. Wybór aktów prawnych*, Warszawa 2009
- GROCHOWSKI R., *Kilka zagadnień politologicznych*, Opole 2014
- GRZYBOWSKI K., *Senat albo antydemokratyczny albo niepotrzebny*, Łódź 1946
- GRZYBOWSKI M., *Zaniechanie prawodawcze w praktyce polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, <http://www.confueconstco.org/>
- GRZYBOWSKI M. (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006
- GRZYBOWSKI M., *Szkice o pozycji ustrojowej i statusie głowy państwa*, Kraków 2003
- GWIZDŹ A. (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997
- GWIZDŹ A., *O Trybunale Konstytucyjnym w Drugiej Rzeczypospolitej* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996

- HACZKOWSKA M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, Lex
- HAUSER R. (red.), *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012
- HAUSER R., TRZCIŃSKI J., *O formach kontroli konstytucyjności prawa przez sądy*, Ruch Prawniczy i ekonomiczny 2008, z. 2
https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/The_Italian_Constitutional_Court.pdf
- INNY SŁOWNIK JĘZYKA POLSKIEGO, M. Bańko (red.), t. II, Warszawa 2001
- JAJECHNIK K., *Demokracja narodowa według projektu konstytucji autorstwa Stanisława Głubińskiego*, Społeczeństwo i Polityka 2008, nr 1
- JAKUBOWSKI W., JAJECZNIK K., *Polska debata ustrojowa w latach 1917-1921*, Warszawa 2010
- JAKUBOWSKI W., SŁOMKA T., *Konstytucyjne organy władzy RP w latach 1989-2011 na tle polskich tradycji ustrojowych XIX i XX wieku*, Warszawa 2012
- JAROS P. J., *Rzecznik Praw Dziecka w Polsce. Ukształtowanie Rzecznika Praw Dziecka w Polsce jako organu państwowego. Komentarz do ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka*, Warszawa 2013
- JAROSZ Z. (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006
- JAROSZYŃSKI T., *Postanowienie sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego jako instrument zapewnienia efektywności rozporządzeniom wspólnotowym*, Przegląd Legislacyjny 2007, nr 2
- JASKIERNIA J., *Spór o strukturę przyszłego parlamentu Rzeczypospolitej Polskiej*, Myśl Socjaldemokratyczna 1991, nr 1
- JAWORSKI W. L., *Trybunał Konstytucyjny* [w:] Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921, W. L. Jaworski (red.), Kraków 1924
- JAWORSKI W. L., *Z problemów konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny*, Przegląd Współczesny, Kraków 1923
- JEDLECKA W., *Suwerenność państw członkowskich a kompetencje wyłączne Unii Europejskiej* [w:] Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Kompetencja ze stanowiska teorii i filozofii prawa, W. Jedlecka (red.), Wrocław 2004
- KALLAS M., *Mała konstytucja w praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Sejmowy 1993, nr 2
- KARDAS P., GUTOWSKI M., *Konstytucja z 1997 r. a model kontroli konstytucyjności prawa*, Palestra 2007, nr 4
- KAŹMIERCZYK A., *Warunki stosowania analogia legis*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (911), Kraków 2013
- KAŹMIERCZYK A., *Warunki stosowania analogia legis*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie 2013, nr 911
- KELSEN H., *Czysta teoria prawa*, (tłum. R. Szubert), Warszawa 2014

- KELSEN H., *Istota i rozwój sądownictwa konstytucyjnego* (tłum. B. Banaszkiewicz), Warszawa 2009
- KIEŁMIŃSKI Z., SZYMANEK J. (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w perspektywie politologicznej*, Warszawa 2013
- KMIECIK R. [w:] *Błąd Trybunału Konstytucyjnego. Kmiecik o publikacji wyroku TK*, Rzeczpospolita, 23.03.2016, <https://www.rp.pl/Rzecz-o-prawie/303269990-Blad-Trybunalu-Konstytucyjnego---Kmiecik-o-publicacji-wyroku-TK.html>
- KOKSANOWICZ G., *Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2014, nr 22
- KOMARNICKI W., *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, reprint wydania z 1922 r., Warszawa 2008
- KOWALSKA M., *Z zagadnień sejmowej kontroli działalności Rady Ministrów (rozważania de lege lata)*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska* 2001, nr 8
- KRAŚNICKA I., LUDWIKOWSKA A., *Wprowadzenie do systemu prawa Stanów Zjednoczonych*, Toruń 2012
- KROK W., *Polski Trybunał Konstytucyjny na tle porównawczym*, Poznań 2012
- KRUK M., *Jaka konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 r.*, Warszawa 1994
- KRUK M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z komentarzem*, Warszawa 1997
- KRUK M., *Mała Konstytucja z komentarzem*, Warszawa 1992
- KRUK M., *Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej* [w:] *Sądy Konstytucyjne w Europie*, Warszawa 1997
- KRZEMIŃSKI M., *Francuska Rada Konstytucyjna i jej rola w zabezpieczeniu rozgraniczenia kompetencji naczelných organów władz publicznych*, Nowy Sącz 2007
- KUBAS S., *Judicial review. Geneza i rozwój* [w:] *Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony. Księga jubileuszowa Profesora Pawła Sarneckiego*, P. Czarny (red.), Kraków 2004
- KUCIŃSKI J. (red.), *Piętnaście lat Konstytucji RP z 1997 roku. Inspiracje, uregulowania, trwałość*, Warszawa 2012
- KUCIŃSKI J., WOŁPIUK W. J., *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012
- KUCZMA P., *Konstytucjonalizacja funkcji sygnalizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, S. Bożyk (red. nauk.), Białystok 2013
- KUCZMA P., *Orzecznictwo sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego w latach 2009-2013*, *Przegląd Prawa i Administracji* 2013, nr 95
- KUROWSKI K., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 stycznia 2014 r., sygn. akt. K 51/12*, *Studia Wyborcze* 2015, tom 19
- KUSTRA A., *Kelsenowski model kontroli konstytucyjności prawa a integracja europejska. Studium wpływu*, Toruń 2015
- KUTI C., *In courts we trust?*, *Acta Juridica Hungarica* 2013, nr 4

- LIS-STARANOWICZ D., *Legitymizacja sądowej kontroli prawa w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Olsztyn 2012
- LOCKE J., *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 2015
- LUDWIKOWSKA A.M., *Sądownictwo konstytucyjne w Europie środkowo-wschodniej*, Toruń 2002
- LUDWIKOWSKI R., *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000
- ŁATYŃSKI M., *Nie paść na kolana. Szkice o opozycji lat czterdziestych*, Wrocław 2002
- ŁĘTOWSKA E., SOBCZAK K., *Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później*, Warszawa 2012
- MAJCHROWSKI J. (red.), *O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego*, Kraków 2006
- MAKOWSKI J., *Materiały do projektu konstytucji*, Państwo i Prawo 1947, nr 11
- MAŁAJNY R. M. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, Warszawa 2013
- MARTYNIAK CZ., *Moc obowiązująca prawa a teoria Kelsena*, Lublin 1938
- MASTERNAK-KUBIAK M., *Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1998
- MATCZAK M., *Z rozważań nad koncepcją normy kompetencyjnej* [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa*. Konstytucja, A. Bator (red.), Wrocław 1999
- MAZURKIEWICZ M., *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego jako inspiracja w pracach nad Konstytucją z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006
- MAĆZYŃSKI A., *Sądownictwo konstytucyjne w polskiej myśli prawniczej pierwszej połowy XX wieku* [w:] *Państwo prawa. Parlamentaryzm. Sądownictwo konstytucyjne*, A. Jamróz (red. nauk.), Białystok 2012
- MELLER A., *Od republikanizmu do monarchizmu. Juliusz Sas-Wisłocki (1909–1973) wobec problemów ustrojowych i społecznych II RP*, Historia i polityka 2011, nr 5
- MIK C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, t. 1
- MIKULI P., *Zdekoncentrowana sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Stany Zjednoczone i państwa europejskie*, Kraków 2007
- MINICH D., *Filozoficzne konteksty prawa i konstytucjonalizmu. Poszukiwanie podstawności prawa*, Rzeszów 2012
- MOŁDAWA T. (red.), *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, Warszawa 2010
- MOŁDAWA T. (red.), *Parlament, prezydent, rząd. Zagadnienia konstytucyjne na przykładach wybranych państw*, Warszawa 2008
- MOŁDAWA T. (red.), *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2003
- MONTESQUIUSZ, *O duchu praw*, t. 1-2, Warszawa 1957
- MORAWSKI L., *Wykłady w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002
- NIEWIŃSKI K., *Wymiar sprawiedliwości w świetle obrad i postanowień IX Nadzwyczajnego Zjazdu PZPR (14–20 lipca 1981 r.)*, Miscellanea Historico-Iuridica 2011, nr 10

- NOWACKI J., *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003
- NOWAKOWSKI A. (red.), *Studia i szkice z prawa publicznego. Księga dla uczczenia pamięci profesora Eugeniusza Smoktunowicza*, Rzeszów 2008
- NOWOSIELSKI R. [w:] *Spór o TK: od kiedy obowiązują wyroki Trybunału*, Rzeczpospolita, 14.08.2016, <https://www.rp.pl/Rzecz-o-prawie/308149990-Spor-o-TK-od-kiedy-obowiazuja-wyroki-Trybunalu.html>
- OKRZESIK J., *Polski Senat. Studium politologiczne*, Warszawa 2007
- ONISZCZUK J., *Powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw ustalana przez Trybunał Konstytucyjny*, Warszawa 1995
- ORZECHOWSKA K., *Ostateczność orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w regulacjach obowiązujących przed 1997 r. oraz koncepcje ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego i w projektach Konstytucji*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2015, nr 1
- OSIŃSKI J. (red.), *Prezydent w państwach współczesnych. Modernizacja instytucji*, Warszawa 2009
- PACZKOWSKI A., *Referendum z 30 VI 1946. Próba wstępnego bilansu* [w:] *Referendum w Polsce współczesnej*, D. Waniek, M.T. Staszewski (red.), Warszawa 1995
- PĘK R., NIEZGÓDKA-MEDEK M.; GÓRSKI A. (red. nauk.), *Krajowa Rada Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2013, Lex
- PIĄTEK S., DZIOMDZIORA W., WOJCIECHOWSKI K. (red.), *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2014, Legalis
- PIOTROWSKI R. (red.), *Prawo konstytucyjne. Kompendium*, Warszawa 2014
- PIOTROWSKI R., *Uwagi o ustrojowym znaczeniu sądownictwa konstytucyjnego* [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2010
- PIOTROWSKI R., *Zagadnienia struktury współczesnych parlamentów* [w:] *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, A. Gwiżdż (red.), Warszawa 1997
- PIOTROWSKI R., *Zasada podziału władz w Konstytucji RP*, Przegląd Sejmowy 2007, nr 4
- POPIELUCH J., *Widmo z przeszłości Trybunału*, Tygodnik Powszechny, 23.01.2016, <https://www.tygodnikpowszechny.pl/widmo-z-przeszlosci-trybunalu-32035>
- PRZYGODA M., *Ewolucja modelu kontroli konstytucyjności prawa w Wielkiej Brytanii*, Politeja 2012, nr 21
- PUŁŁO A., *Badanie konstytucyjności aktów prawnych przez sądy powszechne*, [w:] *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, E. Zwierzchowski (red.), Warszawa 1997
- RADWAŃSKI Z., *Problemy metodologiczne dogmatyki prawa cywilnego* [w:] *Zagadnienia metodologiczne prawoznawstwa. Materiały z sesji naukowej*. Łódź 27-28 marca 1980 r., J. Wróblewski (red.), Wrocław 1982
- RADZIEWICZ P., *Kontrola konstytucyjności zaniechań ustawodawczych przez Trybunał Konstytucyjny*, Państwo i Prawo 2013, nr 9
- RADZIEWICZ P., *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę*, Warszawa 2009

- REPEL J., *Instytucja sygnalizacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcińskiego*, R. Balicki, M. Masternak-Kubiak (red.), Warszawa 2012
- ROGOWSKI S., *Małe konstytucje (1919-1947-1992)*, Przegląd Sejmowy 1999, nr 2
- ROST A., *Instytucje polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2013
- ROSTWOROWSKI M., *Zagadnienia Ogólne* [w:] *Nasza Konstytucja. Cykl odczytów urządzonych staraniem Dyrekcji Szkoły Nauk Politycznych w Krakowie od 12-25 maja 1921 r.*, Kraków 1922
- ROUSSEAU D., *Sądownictwo konstytucyjne w Europie*, Warszawa 1999
- ROZMARYN S., *Kontrola konstytucyjności ustaw*, Państwo i Prawo 1948, nr 12
- RUDNICKI S., *Z zagadnień praworządności*, Tygodnik Solidarność 1981, nr 13
- SAFJAN M., BOSEK L. (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I-II, Warszawa 2016, Legalis
- SAFJAN M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu bezprawia normatywnego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2005, nr 1
- SAGAN S., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej polskiej*, Warszawa 2001
- SARNECKI P. (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011 oraz 2013
- SARNECKI P. (red.), *Zarys ustroju państwowego Polski. Zagadnienia podstawowe Małej konstytucji*, Kraków 1993
- SARNECKI P., *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, Państwo i Prawo 1997, nr 11-12
- SARNECKI P., *Kompetencje kontrolne Senatu RP*, Przegląd Sejmowy 2000, nr 6
- SARNECKI P., *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997
- SARNECKI P., *Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, Przegląd Sejmowy 1998, nr 1
- SARNECKI P., *Prawo ustrojowe. Mała Konstytucja i inne ustawy konstytucyjne. Prawa obywatelskie. Prawo wyborcze. Prawo parlamentarne. Prezydent, rząd, sądownictwo. Instytucjonalne gwarancje praworządności*, Bielsko-Biała 1995
- SARNECKI P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000
- Sarnecki P., *Współczesne rozumienie podziału władzy* [w:] *Nowa konstytucja RP. Wartości, jednostka, instytucje*, K. B. Janowski (red.), Toruń 1992
- SIEMIENSKI F., *Pozycja ustrojowa i właściwość Trybunału Konstytucyjnego*, Ruch prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 1985, nr 4
- SIKORSKI T., *W kręgu państwa i władzy. Koncepcje ustroju politycznego polskich konserwatystów (1926-1939)*, Toruń 2007
- SKORCZYŃSKA E., *Luka w prawie. Istota zjawiska oraz jego znaczenie dla prawa administracyjnego*, Warszawa 2017
- SKRZYDŁO W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz Encyklopedyczny*, Warszawa 2009
- SKRZYDŁO W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, Lex
- SKRZYDŁO W., *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2008

- SKUCZYŃSKI P., *Soft law w perspektywie teorii prawa* [w:] System prawny a porządek prawny, O. Bogucki, S. Czepita (red.), Szczecin 2008
- SŁOMKA T., *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005
- SŁOWNIK JĘZYKA POLSKIEGO PWN, W. Doroszewski (red.), <http://sjp.pwn.pl/>
- SŁOWNIK JĘZYKA POLSKIEGO, W. Doroszewski (red. nacz.), Warszawa 1967
- SŁOWNIK ŁACIŃSKO-POLSKI DLA PRAWNIKÓW I HISTORYKÓW, J. Sobel, Kraków 1997
- SOBCZAK J., *Radiofonia i telewizja. Komentarz*, Kraków 2001, Lex
- SOJA S., *Trybunał Konstytucyjny RP – geneza i rozwój instytucji* [w:] Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea 2016, nr 6
- SOKOLEWICZ W., *O potrzebie reformy Senatu*, Państwo i Prawo 2001, nr 11
- SOSNOWSKA-ŁOZIŃSKA M., *Najwyższa Izba Kontroli a władza ustawodawcza* [w:] System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2005, Lex
- STARZEWSKI M., *Konstytucja Republiki Czechosłowackiej*, Kraków 1926
- STARZYŃSKI M., *Współczesny ustrój prawno-polityczny Polski i innych państw słowiańskich*, Lwów 1928
- STELMACHOWSKI A., *Klauzule generalne w kodeksie cywilnym (zasady współżycia społecznego – społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa)*, Państwo i Prawo 1965, nr 1
- STEMBROWICZ J., *Rada państwa w systemie organów PRL*, Warszawa 1968
- STEPANIUK M., *Prawo konstytucyjne. Organy ochrony prawa*, Warszawa 2012
- STĘBELSKI M., *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012
- SULIKOWSKI A., *Postanowienia sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego. Założenia instytucjonalne, praktyka, wykonywanie* [w:] Wykonywanie orzeczeń trybunału konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa, K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska (red.), Warszawa 2013
- SULIKOWSKI A., *Trybunał Konstytucyjny a polityczność. O konsekwencjach upadku pewnego mitu*, Państwo i Prawo 2016, nr 4
- SULIKOWSKI A., *Wstęp do prawoznawstwa*, Wałbrzych 2007
- SWACZYNA B. [w:] *Wyrok TK z 9 marca 2016 r. powinien być opublikowany*, Rzeczpospolita, 09.04.2016, <https://www.rp.pl/Rzecz-o-prawie/304099960-Wyrok-TK-z-9-marca-2016-r-powinien-byc-opublikowany.html>
- SYRYT A., *Kontrola trybu uchwalenia ustawy przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2014
- SYRYT A., *Skutki wyroków TK przy kontroli trybu uchwalenia ustawy* [w:] Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa, M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, Warszawa 2013
- SZCZUCKI K., *Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz*, Warszawa 2018, Lex
- SZLACHTA B., *Polscy konserwatyści wobec ustroju politycznego do 1939 roku*, Kraków 2000
- SZMULIK B., PAŹDZIÓR M. (red.), *Konstytucyjny system organów państwowych*, Warszawa 2014

- SZMULIK B., *Sądownictwo konstytucyjne. Ochrona konstytucyjności prawa w Polsce*, Lublin 2001
- SZMULIK B., ŻMIGRODZKI M. (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin 2006
- SZMYT A. (red. nauk.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018
- SZMYT A. (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010
- SZMYT A. (red.), *Wybrane zagadnienia nowej Konstytucji*, Sopot 1998
- SZYMANEK J., *Interpretacja konstytucji: warianty teorii i praktyki na przykładzie Konstytucji RP z 1997 r.*, Przegląd Sejmowy 2017, nr 6
- SZYMANEK J., *Pozalegislacyjne funkcje i kompetencje drugih izb parlamentarnych (analiza porównawcza)* [w:] *Zagadnienia prawa parlamentarnego. Materiały z XLVII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Serock 1-3 czerwca 2006 r., M. Granat (red.), Warszawa 2007
- SZYMANEK J., *Teleologiczne funkcje bikameralizmu*, Państwo i Prawo 2002, nr 8
- SZYMANEK J., *W sprawie reformy Senatu*, Dziś. Przegląd Społeczny 2005, nr 2, Toruń 2006
- ŚWIECA J., *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis
- TARASEK M., *Trybunał Konstytucyjny a kontrola zaniechań legislacyjnych*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2014, nr 1
- The Italian Constitutional Court*, Rzym 2017,
- TROCIUK S., *Rzecznik Praw Obywatelskich. Komentarz*, Lex 2007
- TRZCIŃSKI J., *Trybunał Konstytucyjny – regulacja konstytucyjna i praktyka* [w:] *Sądy i trybunały w Konstytucji i w praktyce*, W. Skrzydło (red.), Warszawa 2005
- TULEJ M., *Orzecznictwo interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego a reguły wykładni prawa*, Warszawa 2012
- TULEJA P. (red.), *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1997
- UNIEJEWSKI J., PAZURA A., *Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego – stan obecny a projektowane zmiany*, Przegląd Sejmowy 2015, nr 5
- UZIĘBŁO P., *Systemy sądowej kontroli konstytucyjności prawa*, 2002
- WAŚKOWSKI E., *Teoria wykładni prawa cywilnego. Metodologia dogmatyki cywilistycznej w zarysie*, Warszawa 1936
- WAWRZYNIAK J., LASKOWSKA M. (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009
- WIATR J. J., *Prezydent w systemie demokratycznym*, 2001
- WIELKI SŁOWNIK JĘZYKA POLSKIEGO PWN, Warszawa 2018, t. III
- WIELKI SŁOWNIK POPRAWNEJ POLSZCZYNY PWN, A. Markowski (red.), Warszawa 2005
- WINCZOREK P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008

- WINCZOREK P., *Subiektywne spojrzenie na przemiany ustrojowe lat 1989-2009*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2009, nr 2
- WINCZOREK P., *Ustrój konstytucyjny i proces prawotwórczy* [w:] Ankieta konstytucyjna, B. Banaszak (red.), Warszawa 2011
- WINNICKA K., *Kontrola konstytucyjności prawa*, Ars Lege, 04.01.2012, <https://www.arslege.pl/21521/materialy-edukacyjne/10257/kontrola-konstytucyjnosci-prawa/>
- WITKOWSKI Z. (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2011
- WOJTYCZEK K., *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007
- WOJTYCZEK K., *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013
- WOLTER A., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 105-106.
- WOŁPIUK W. J., *Państwo wobec szczególnych zagrożeń. Komentarz wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002
- WOŚ T., *Wyroki interpretacyjne i zakresowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Studia Iuridica Lublinensia 2016, nr 25
- WRÓBLEWSKI J., *Krytyka normatywistycznej teorii prawa i państwa Hansa Kelsena*, Warszawa 1955
- WRÓBLEWSKI J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988
- WRÓBLEWSKI S., *Sądownictwo* [w:] *Nasza Konstytucja. Cykl odczytów urządzonych staraniem Dyrekcji Szkoły Nauk Politycznych w Krakowie od 12-25 maja 1921 r.*, Kraków 1922
- ZAŁĘSNI J., *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*, Warszawa 1999
- ZIELIŃSKI M., *Konstytucyjne zasady prawa* [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, J. Trzciński (red.), Warszawa 1997
- ZIELIŃSKI M., *Wykładnia prawa: Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2002
- ZIEMBIŃSKI J., *Dobrze, że będzie*, Polityka 1985, nr 29
- ZIEMBIŃSKI Z., *Podstawy sporów o „luki w prawie”*, Państwo i Prawo 1996, nr 2
- ZIEMBIŃSKI Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980
- ZIĘBA-ZAŁUCKA H., *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002
- ZIMMERMANN J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014
- ZUBIK M. (red. i wprowadz.), BOGDANOWICZ P. (wybór i oprac.), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2011
- ZWIERZCHOWSKI E., *Europejskie modele scentralizowanej kontroli konstytucyjności prawa* [w:] *Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją*, E. Zwierzchowski (red.), Warszawa 1997
- ZWIERZCHOWSKI E., *Sądownictwo konstytucyjne*, Białystok 1994
- ZYCH R. (red.), *Wybory i pozycja ustrojowa prezydenta w wybranych państwach świata*, Toruń 2011

ŻEBROWSKI W., *Stronnictwo Demokratyczne wobec stanu wojennego*, Studia Gdańskie.

Wizje i rzeczywistość 2016

ŻENCZYKOWSKI T., *Polska lubelska*, Warszawa 1990

2. Materiały źródłowe

APEL Rady Mediów Narodowych z dnia 26 kwietnia 2017 r.,
http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/page.xsp/rmn_komunikaty

BIULETYN Komisji Nadzwyczajnej do Rozpatrzenia Projektu Ustawy o Trybunale
Konstytucyjnym, Kancelaria Sejmu, Warszawa 1985

INFORMACJA o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału
Konstytucyjnego w 1997 roku, Warszawa 1998

INFORMACJA o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału
Konstytucyjnego w 1998 roku, Warszawa 1999

INFORMACJA o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału
Konstytucyjnego w 1999 roku, Warszawa 2000

INFORMACJA o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału
Konstytucyjnego w 2000 roku, Warszawa 2001

INFORMACJA o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału
Konstytucyjnego w 2001 roku, Warszawa 2002

INFORMACJA o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału
Konstytucyjnego w 2002 roku, Warszawa 2003

INFORMACJA o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału
Konstytucyjnego w 2003 roku, Warszawa 2004

INFORMACJA o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału
Konstytucyjnego w 2004 roku, Warszawa 2005

INFORMACJA o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału
Konstytucyjnego w 2005 roku, Warszawa 2006

INFORMACJA o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału
Konstytucyjnego w 2006 roku, Warszawa 2007

INFORMACJA o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału
Konstytucyjnego w 2007 roku, Warszawa 2008

INFORMACJA o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału
Konstytucyjnego w 2008 roku, Warszawa 2009

INFORMACJA o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału
Konstytucyjnego w 2009 roku, Warszawa 2010

INFORMACJA o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału
Konstytucyjnego w 2010 roku, Warszawa 2011

INFORMACJA o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału
Konstytucyjnego w 2011 roku, Warszawa 2012

INFORMACJA o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 roku, Warszawa 2013

INFORMACJA o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2013 roku, Warszawa 2014

INFORMACJA o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2014 roku, Warszawa 2015

INFORMACJA o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku, Warszawa 2016

INFORMACJA o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2016 roku, Warszawa 2017

INFORMACJA o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2017 roku, Warszawa 2018

INFORMACJA o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 1997 roku, druk sejmowy nr 367 z dnia 14 maja 1998 r., przedstawiona przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego na 50 posiedzeniu Sejmu RP w dniu 3 lipca 1998 r., orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/druk?OpenAgent&367

INFORMACJE Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji o podstawowych problemach radiofonii i telewizji z lat 1994-2017, <http://www.krrit.gov.pl/krrit/sprawozdania/>

INFORMACJE Naczelnego Sądu Administracyjnego o działalności sądów administracyjnych z lat 1980-2018, <http://www.nsa.gov.pl/sprawozdania-roczne.php>

INFORMACJE o działalności Rady Mediów Narodowych z lat 2016-2018, http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/page.xsp/rmn_informacja

INFORMACJE o działalności Rzecznika Praw Dziecka w latach 2008-2017, <https://brpd.gov.pl/sprawozdania-z-dzialalnosci>

INFORMACJE Krajowej Rady Sądownictwa przedstawione Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi RP z rocznej działalności z lat 1999-2016 r., <http://www.krs.pl/pl/dzialalnosc/sprawozdania/p,1>

INFORMACJE roczne o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela, Informacje o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania oraz Raporty Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w latach 2001-2018, <https://www.rpo.gov.pl/content/publikacje>

Niepublikowanie wyroków TK. "Premier poleciła mi, abym nie kierowała sprawy do ogłoszenia w Dzienniku Ustaw", Gazeta Prawna, 01.12.2017, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1088925,niepublikowanie-wyrokow-tk.html>

OPINIA Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu III kadencji z dnia 24 czerwca 1998 r., druk sejmowy nr 438

OPINIA Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 12 stycznia 2017 r., nr WO 020-1/17, druk sejmowy nr 1180

OŚWIADCZENIE Rady Mediów Narodowych z dnia 14 grudnia 2017 r.,
http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/page.xsp/rmn_komunikaty

OŚWIADCZENIE Rady Mediów Narodowych z dnia 22 czerwca 2017 r.,
http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/page.xsp/rmn_komunikaty

PISMA Rzecznika Praw Obywatelskich, sygn. akt VII.602.14.2014

PISMO Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 7 kwietnia 2017 r., sygn. akt III.7040.3.2017

PISMO Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 7 lutego 2017 r., sygn. akt IV.7021.76.2016

PROGRAM rozwoju socjalistycznej demokracji, umacniania przewodniej roli PZPR w budownictwie socjalistycznym i stabilizacji społeczno-gospodarczej kraju – Uchwała IX Nadzwyczajnego Zjazdu PZPR, Nowe Drogi 1981, nr 8

RAPORT o stanie prawa, Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, S. Zawadzki (red.), Warszawa 1985

RAPORT o stanie prawa, Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, S. Zawadzki (red.), Warszawa 1986

REGULAMIN Rady Mediów Narodowych,
http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/page.xsp/rmn_regulamin

SPRAWDZANIA z działalności Sądu Najwyższego z lat 2002-2017,
http://www.sn.pl/osadzienajwyzszym/SitePages/Sprawozdania_z_dzialalnosci.aspx

SPRAWOZDANIA z działalności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z lat 1994-2017,
<http://www.krrit.gov.pl/krrit/sprawozdania/>

SPRAWOZDANIA z działalności Najwyższej Izby Kontroli z lat 1997-2017,
<https://www.nik.gov.pl/o-nik/sprawozdania-z-dzialalnosci-nik/>

SPRAWOZDANIA z działalności Narodowego Banku Polskiego z lat 2000-2017,
https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/publikacje/sprawozdanie_z_dzialalnosci_nbp/sprawozdanie_dzialalnosc.html

SPRAWOZDANIE Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Ustawodawczej Sejmu VII Kadencji z dnia 10 czerwca 2015 r. w sprawie Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2014 roku, druk sejmowy nr 3453

SPRAWOZDANIE Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Ustawodawczej Sejmu VIII Kadencji z dnia 30 kwietnia 2018 r. w sprawie Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2016 roku, druk sejmowy nr 2467

STANOWISKO Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 11 stycznia 2019 r., nr WO 401-2/19, dot. WO 078-31/18

STANOWISKO Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 8 maja 2015 r., nr WO 401-8/15

STANOWISKO Narodowego Banku Polskiego z dnia 10 lipca 2017 r., sygn. DP-IV-MJ-024-402/17

STENOGRAM z 23. posiedzenia Sejmu VIII kadencji w dniu 22 lipca 2016 r.

STENOGRAM z 27. posiedzenia Senatu RP IX kadencji w dniu 6 października 2016 r.

STENOGRAM z 77. posiedzenia Komisji Ustawodawczej Senatu IX kadencji w dniu 28 czerwca 2016 r.

STENOGRAM z posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 38) oraz Komisji Ustawodawczej (nr 26) Sejmu VII kadencji w dniu 12 lipca 2012 r., Biuletyn nr 775/VII

STENOGRAM z posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 32) oraz Komisji Ustawodawczej (nr 21) Sejmu VIII kadencji w dniu 20 lipca 2016 r., Biuletyn nr 899/VIII

UWAGI o stwierdzonych nieprawidłowościach i lukach w prawie przedstawiane przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z lat 2015-2018, http://www.sn.pl/osadzienajwyzszym/SitePages/Wystapienia_Pierwszego_Prezesa_SN.aspx

WYSTĄPIENIE Rzecznika Praw Dziecka z 2016 r., sygn. akt ZSM.422.12.2016.AC

WYSTĄPIENIE Rzecznika Praw Dziecka z dnia 12 stycznia 2017 r., sygn. akt ZEW.422.1.2017.JK

WYSTĄPIENIE Rzecznika Praw Dziecka z dnia 28 września 2017 r., sygn. akt ZSS.422.38.2017.EK

WYSTĄPIENIE Rzecznika Praw Dziecka z dnia 3 marca 2017 r., sygn. akt ZSS.422.11.2017.EK

WYSTĄPIENIE Rzecznika Praw Dziecka z dnia 3 stycznia 2017 r., sygn. akt ZSS.422.51.2016.EK

ZAŁOŻENIA polityki pieniężnej na rok 2019, Warszawa 2018

SPRAWOZDANIE Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego II RP w przedmiocie art. 35 i 36 projektu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, druk sejmowy nr 2295

SPRAWOZDANIE Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego II RP w przedmiocie artykułów 35 i 36 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ponownie przesłanych do komisji na posiedzeniu w dniu 10 grudnia 1920 r., druk sejmowy nr 2393

3. Akty normatywne i projekty aktów prawnych

DECYZJA Prezydium Rządu nr 93/72 z dnia 28 lipca 1972 r. w sprawie usprawnienia procesu tworzenia prawa (niepublikowana)

FEDERALNA USTAWA Konstytucyjnej Republiki Austrii z dnia 1 października 1920 r., P. Czarny, B. Naleziński (tłum.), Warszawa 2004

KONSTYTUCJA Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1976 r. poz. 36, z późn. zm.)

KONSTYTUCJA Republiki Białorusi z dnia 15 marca 1994 r. ze zmianami i uzupełnieniami wprowadzonymi dnia 24 listopada 1996 r. oraz dnia 17 października 2004 r., <http://law.by/>

KONSTYTUCJA Republiki Czechosłowackiej z 29 lutego 1920 r. (Sbírka zákonů a nařízení státu československého, č. 121/1920) [w:] Nowe konstytucje J. Makowski (tłum.), Warszawa 1925

KONSTYTUCJA Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r. (Sbírka Zákonů České Republiky, 1993 nr 1 z 28.12.1992), <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/czechy-a.html>

KONSTYTUCJA Republiki Włoskiej z dnia 27 grudnia 1947 r. [w:] Z. Witkowski (tłum.), Warszawa 2007

KONSTYTUCJA Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483, z późn. zm.)

KONWENCJA o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. poz. 284, z późn. zm.).

KONWENCJA o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. poz. 526, z późn. zm.)

KONWENCJA o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169)

PROJEKT Deklaracji Konstytucyjnej, uchwalony przez Radę Ministrów w dniu 3 maja 1919 r., wniesiony do Sejmu Ustawodawczego II RP w dniu 6 maja 1919 r., druk sejmowy nr 443a

PROJEKT KONSTYTUCJI Rzeczypospolitej Polskiej, Sejm Ustawodawczy II RP, Warszawa 1919, druk sejmowy nr 443b

PROJEKT KONSTYTUCJI Rzeczypospolitej Polskiej, zgłoszony do Sejmu Ustawodawczego II RP w dniu 30 maja 1919 r., druk sejmowy nr 443e

PROJEKT KONSTYTUCJI Rzeczypospolitej Polskiej, zgłoszony do Sejmu Ustawodawczego II RP w dniu 30 maja 1919 r., druk sejmowy nr 443d

PROJEKT USTAWY KONSTYTUCYJNEJ Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiący załącznik do sprawozdania Komisji Konstytucyjnej o Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wniesiony pod obrady Sejmu Ustawodawczego II RP w dniu 12 czerwca 1920 r., druk sejmowy nr 1883

PROJEKT USTAWY KONSTYTUCYJNEJ Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiący załącznik do sprawozdania Komisji Konstytucyjnej o Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wniesiony pod obrady Sejmu Ustawodawczego II RP w dniu 5 marca 1921 r., druk sejmowy nr 2561

PROJEKT USTAWY KONSTYTUCYJNEJ Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalony przez Radę Ministrów w dniu 1 listopada 1919 r. i wniesiony do Sejmu Ustawodawczego II RP w dniu 3 listopada 1919 r.

PROJEKT USTAWY KONSTYTUCYJNEJ w redakcji przyjętej przez Sejm Ustawodawczy II RP w drugim czytaniu, druk sejmowy nr 2442

PROJEKT USTAWY o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (druk sejmowy nr 2696, wpłynął 16.03.2004)

PROJEKT USTAWY o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (druk senacki nr 814, złożony do Marszałka Senatu 21.03.2010)

PROJEKT USTAWY o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (druk senacki nr 814, złożony do Marszałka Senatu 12.03.2010)

PROJEKT USTAWY z dnia 10 czerwca 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (druk sejmowy nr 4349)

PROJEKT USTAWY z dnia 10 lutego 2015 r. o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (druk sejmowy nr 3194)

PROJEKT USTAWY z dnia 10 października 2002 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym (druk sejmowy nr 1023)

PROJEKT USTAWY z dnia 10 września 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 949)

PROJEKT USTAWY z dnia 11 czerwca 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze, ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (druk sejmowy nr 654)

PROJEKT USTAWY z dnia 11 lipca 2013 r. o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 1590)

PROJEKT USTAWY z dnia 11 maja 2000 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 2020)

PROJEKT USTAWY z dnia 12 czerwca 2002 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, ustawy o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych (druk sejmowy nr 644)

PROJEKT USTAWY z dnia 12 marca 2010 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (druk senacki nr 814)

PROJEKT USTAWY z dnia 12 października 2000 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (druk nr 1431)

PROJEKT USTAWY z dnia 12 stycznia 2000 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (druk sejmowy nr 1656)

PROJEKT USTAWY z dnia 16 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (druk sejmowy nr 3187)

PROJEKT USTAWY z dnia 16 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny (druk sejmowy nr 3207)

PROJEKT USTAWY z dnia 16 marca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (druk sejmowy nr 2696)

PROJEKT USTAWY z dnia 16 września 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2007)

PROJEKT USTAWY z dnia 20 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 329)

PROJEKT USTAWY z dnia 21 stycznia 2008 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 125)

PROJEKT USTAWY z dnia 22 października 2001 r. o stanie klęski żywiołowej (druk sejmowy nr 14)

PROJEKT USTAWY z dnia 22 października 2001 r. o stanie wojennym (druk sejmowy nr 16)

PROJEKT USTAWY z dnia 22 października 2001 r. o stanie wyjątkowym (druk sejmowy nr 15)

PROJEKT USTAWY z dnia 23 marca 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze (druk sejmowy nr 437)

PROJEKT USTAWY z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie dekretu o należnościach świadków, biegłych i stron w postępowaniu sądowym (druk sejmowy nr 2072)

PROJEKT USTAWY z dnia 28 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (druk sejmowy nr 2421)

PROJEKT USTAWY z dnia 29 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie innych ustaw (druk sejmowy nr 2176)

PROJEKT USTAWY z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 595)

PROJEKT USTAWY z dnia 8 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2603)

PROJEKT USTAWY z dnia 9 lipca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej (druk sejmowy nr 3277)

PROJEKT USTAWY z dnia 9 lipca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (druk sejmowy nr 3278)

PROJEKT USTAWY z dnia 9 marca 2004 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych, ustawy o pożyczkach i kredytach studenckich oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2640)

PROJEKT zmian niektórych artykułów, uchwalony przez Radę Ministrów w dniu 21 stycznia 1920 r., Sejm Ustawodawczy II RP, druk sejmowy nr 1353

PROTOKÓŁ fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku w dniu 18 grudnia 2002 r. (Dz. U. poz. 1253)

REGULAMIN czynności Trybunału Konstytucyjnego, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały Trybunału Konstytucyjnego w pełnym składzie z dnia 16 grudnia 1985 r. (niepublikowana, załącznik nr 1)

REGULAMIN czynności Trybunału Konstytucyjnego, stanowiący załącznik do uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 1993 r. (niepublikowana, załącznik nr 3)

REGULAMIN Organizacji Biura Trybunału Konstytucyjnego, stanowiący załącznik nr 2 do uchwały Trybunału Konstytucyjnego w pełnym składzie z dnia 16 grudnia 1985 r. (niepublikowana, załącznik nr 1)

REGULAMIN SEJMU Rzeczypospolitej Polskiej, nadany uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. (M.P. z 2012 r. poz. 32, z późn. zm.)

REGULAMIN SENATU, nadany uchwałą Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. (M.P. z 2018 r. poz. 846)

REGULAMIN Trybunału Konstytucyjnego, stanowiący załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r., w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 720).

REGULAMIN Trybunału Konstytucyjnego, stanowiący załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 1997 r. w sprawie regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M.P. z 2001 r. poz. 668, z późn. zm.).

REGULAMIN Trybunału Konstytucyjnego, stanowiący załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 września 2015 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 823)

REGULAMIN Trybunału Konstytucyjnego, stanowiący załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 767)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 października 2012 r. w sprawie czynności administracyjnych związanych z wykonywaniem tymczasowego aresztowania oraz kar i środków przymusu skutkujących pozbawienie wolności oraz dokumentowania tych czynności (Dz. U. poz. 1153)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 października 2012 r. w sprawie czynności administracyjnych związanych z wykonywaniem tymczasowego aresztowania oraz kar i środków przymusu skutkujących pozbawienie wolności oraz dokumentowania tych czynności (Dz. U. z 2012 r. poz. 1153)

ROZPORZĄDZENIE Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283)

UCHWAŁA Rady Ministrów nr 2 z dnia 18 stycznia 1994 r. w sprawie Rady Legislacyjnej (M.P. poz. 52)

UCHWAŁA Rady Ministrów nr 46 z dnia 30 marca 1984 r. w sprawie Rady Legislacyjnej (M.P. poz. 66)

UCHWAŁA Rady Ministrów nr 8 z dnia 26 stycznia 1993 r. w sprawie Rady Legislacyjnej (M.P. poz. 14)

UCHWAŁA Rady Państwa z dnia 14 lipca 1979 r. w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją oraz ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw (M.P. poz. 113)

UCHWAŁA Rady Państwa z dnia 19 czerwca 1981 r. w sprawie ustalenia wykładni art. 45 ust. 1 i 2 ustawy o radach narodowych (M.P. poz. 125)

UCHWAŁA Rady Państwa z dnia 26 lutego 1980 r. w sprawie ustalenia wykładni określić "organ właściwy" i "sąd" użytych w ratyfikowanej przez Polską Rzeczpospolitą Ludową Konwencji o przekazywaniu osób skazanych na karę pozbawienia wolności w celu odbycia kary w państwie, którego są obywatelami (M.P. poz. 33)

UCHWAŁA Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 184, z późn. zm.)

UCHWAŁA Trybunału Konstytucyjnego w pełnym składzie z dnia 28 października 1987 r. w sprawie wykładni przepisów dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny, postępowania sygnalizacyjnego i zdania odrębnego oraz zmiany uchwały pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego w części dotyczącej regulaminu czynności (niepublikowana)

UCHWAŁA Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 1987 r. w sprawie wykładni przepisów dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny, postępowania sygnalizacyjnego i zdania odrębnego oraz zmiany uchwały pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego w części dotyczącej regulaminu czynności (niepublikowana, załącznik nr 2)

USTAWA KONSTYTUCYJNA z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. poz. 426, z późn. zm.)

USTAWA KONSTYTUCYJNA z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 71)

USTAWA KONSTYTUCYJNA z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. poz. 227)

USTAWA z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 643, z późn. zm.)

USTAWA z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 637)

USTAWA z dnia 11 października 2002 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, ustawy o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych (Dz. U. poz. 1515)

USTAWA z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. poz. 1650)

USTAWA z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 84, z późn. zm.)

USTAWA z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074)

USTAWA z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179)

USTAWA z dnia 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. poz. 957)

USTAWA z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 505, z późn. zm.)

USTAWA z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (Dz. U. poz. 1377)

USTAWA z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1692)

USTAWA z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, z późn. zm.)

USTAWA z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 267)

USTAWA z dnia 17 października 2008 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. poz. 1456)

USTAWA z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2018 r. poz. 2032, z późn. zm.)

USTAWA z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. poz. 558)

USTAWA z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. poz. 1592)

USTAWA z dnia 19 stycznia 1990 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 35)

USTAWA z dnia 2 listopada 1918 r. o Najwyższym Sądzie Administracyjnym i o rozstrzyganiu sporów kompetencyjnych (Sbírka zákonů a nařízení státu československého, č. 3/1918)

USTAWA z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniającej i uzupełniającą Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. poz. 442)

USTAWA z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r. poz. 821)

USTAWA z dnia 20 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. poz. 246)

USTAWA z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. poz. 733)

USTAWA z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. poz. 985)

USTAWA z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2008 r. poz. 227)

USTAWA z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych (Dz. U. poz. 929)

USTAWA z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157)

USTAWA z dnia 22 maja 2017 r. o Trybunale Konstytucyjnym Republiki Węgier (Act n. CLI. of 2011), <https://hunconcourt.hu/>

USTAWA z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489)

USTAWA z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, z późn. zm.)

USTAWA z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1254, z późn. zm.)

USTAWA z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2017 r. poz. 2234, z późn. zm.)

USTAWA z dnia 24 sierpnia 1991 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz ustaw – Kodeks postępowania karnego, o Sądzie Najwyższym i o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 371)

USTAWA z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293)

USTAWA z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2107, z późn. zm.)

USTAWA z dnia 25 listopada 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny (Dz. U. poz. 78)

USTAWA z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2017 r. poz. 682, z późn. zm.)

USTAWA z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 917, z późn. zm.)

USTAWA z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. poz. 83)

USTAWA z dnia 26 września 2014 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1563)

USTAWA z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 52, z późn. zm.)

USTAWA z dnia 28 maja 2004 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych, ustawy o pożyczkach i kredytach studenckich oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1598)

USTAWA z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. poz. 444)

USTAWA z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2019 r. poz. 361)

USTAWA z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1991 r. poz. 470, z późn. zm.)

USTAWA z dnia 29 maja 1989 r. o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym organom państwowym (Dz.U. poz. 178)

USTAWA z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2017 r. poz. 1373, z późn. zm.)

USTAWA z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 1301)

USTAWA z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2016 r. poz. 1219)

USTAWA z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, z późn. zm.)

USTAWA z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2073)

USTAWA z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, z późn. zm.)

USTAWA z dnia 31 lipca 1997 r. o Polskiej Agencji Prasowej (Dz. U. z 1997 r. poz. 687, z późn. zm.)

USTAWA z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. poz. 1342)

USTAWA z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 995, z późn. zm.)

USTAWA z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1571)

USTAWA z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie dekretu o należnościach świadków, biegłych i stron w postępowaniu sądowym (Dz. U. poz. 1739)

USTAWA z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 684)

USTAWA z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej (Dz. U. poz. 255)

USTAWA z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1600, z późn. zm.)

USTAWA z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 676, z późn. zm.).

USTAWA z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1987, z późn. zm.)

USTAWA z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1080)

USTAWA z dnia 6 lipca 2007 r. o ekwiwalencie pieniężnym z tytułu prawa do bezpłatnego węgla dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw robót górniczych (Dz. U. poz. 1031)

USTAWA z dnia 6 marca 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze, ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. poz. 434)

USTAWA z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. z 2017 r. poz. 922)

USTAWA z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. poz. 101)

USTAWA z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r. poz. 5, z późn. zm.)

USTAWA z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.)

USTAWA z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r. poz. 392, z późn. zm.)

USTAWA z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 104)

USTAWA z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658)

USTAWA z dnia 9 marca 1920 r. o Sądzie Konstytucyjnym (Sbírka zákonů a nařízení státu československého, č. 162/1920)

USTAWA Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r., B. Banaszak i A. Malicka (tłum.), Warszawa 2011

4. Orzecznictwo

POSTANOWIENIE Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2001 r., sygn. akt WA 15/2001

UCHWAŁA Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 października 1992 r., sygn. akt W 10/92

UCHWAŁA Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2007 r., sygn. akt S 6/07

UCHWAŁA Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 1993 r., sygn. akt W 15/92

UCHWAŁA pełnego składu Izby Finansowej Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2009 r., sygn. akt II FPS 7/09

POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 czerwca 2010 r., sygn. akt S 1/10

POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. akt S 1/14

POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. akt S 2/14

POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 czerwca 2008 r., sygn. akt S 3/08

POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2009 r., sygn. akt S 3/09

POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2003 r., sygn. akt S 1/03

POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 października 2011 r., sygn. akt SK 2/11

POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lutego 2012 r., sygn. akt S 1/12

POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt S 2/10

POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2015 r., sygn. akt S 5/15

POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2010 r., sygn. akt S 4/10

POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2009 r., sygn. akt S 4/09

POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 12/07

POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2014 r., sygn. akt S 3/14

POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt S 3/15

POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 czerwca 2008 r., sygn. akt Ts 220/07

POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2015 r., sygn. akt S 2/15

POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2015 r., sygn. akt P 48/13

POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r., sygn. akt S 1/06

POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2005 r., sygn. akt Ts 153/04/S

POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2005 r., sygn. akt Ts 153/04

POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2002 r., sygn. akt S 1/02

POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 marca 2004 r., sygn. akt S 1/04

POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 sierpnia 2010 r., sygn. akt S 3/10

POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 1999 r., sygn. akt S 1/99

POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2010 r., sygn. akt Ts 88/08

POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2005 r., sygn. akt Kpt 2/08
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 czerwca 2000 r., sygn. akt S 1/00
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lipca 2009 r., sygn. akt Ts 220/07
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 kwietnia 2009 r., sygn. akt S 1/09
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 2011 r., sygn. akt S 2/11
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2010 r., sygn. akt P 38/09
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 stycznia 2006 r., sygn. akt S 2/06
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2013 r., sygn. akt S 1/13
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2003 r., sygn. akt S 2/03
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 2015 r., sygn. akt S 4/15
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 2015 r., sygn. akt P 7/15
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1997 r., sygn. akt S 1/97
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2008 r., sygn. akt S 4/08
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2005 r., sygn. akt S 1/05
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 lipca 2014 r., sygn. akt S 4/14
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 marca 2013 r., sygn. akt S 2/12
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 marca 2013 r., sygn. akt Ts 309/11
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2014 r., sygn. akt S 5/14
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lutego 2015 r., sygn. akt S 1/15
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. akt S 5/10
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2006 r., sygn. akt S 3/06
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2007 r., sygn. akt S 1/07
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt S 2/01
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2008 r., sygn. akt S 2/08
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 2007 r., sygn. akt S 4/07
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 2011 r., sygn. akt S 1/11
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 2011 r., sygn. akt P 9/11
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 2009 r., sygn. akt U 9/07
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 maja 2009 r., sygn. akt S 2/09
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2001 r., sygn. akt S 1/01
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2007 r., sygn. akt S 5/07
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2007 r., sygn. akt S 6/07
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2007 r., sygn. akt S 2/07
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2007 r., sygn. akt S 3/07
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 sierpnia 2009 r., sygn. akt S 5/09
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 sierpnia 2009 r., sygn. akt S 6/09
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 2009 r., sygn. akt S 7/09
POSTANOWIENIE Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 stycznia 2008 r., sygn. akt S 1/08
WYROK Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 maja 2013 r., sygn. akt II OSK 220/12
WYROK Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 531/10

WYROK Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 kwietnia 2013 r., sygn. alt. II GSK 62/12
WYROK Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2017 r., sygn. akt V CSK 41/14
WYROK Sądu Najwyższego z dnia 6 sierpnia 2015 r., sygn. akt II KK 219/15
WYROK Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 1998 r., sygn. akt III CZP 11/98
WYROK Sądu Najwyższego z dnia 9 lutego 2016 r., sygn. akt IV KK 413/15
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 1998 r., sygn. akt K 21/98
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2006 r., sygn. akt K 37/04
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2010 r., sygn. akt U 5/07
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 października 2000 r., sygn. akt P 8/99
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 stycznia 2012 r., sygn. akt P 19/10
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 16/00
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 czerwca 2008 r., sygn. akt K 50/05
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. akt K 32/04
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 20/04
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2005 r., sygn. akt K 24/04
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2009 r., sygn. akt SK 46/08
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt K 2/12
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lutego 2007 r., sygn. akt K 46/05
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2003 r., sygn. akt SK 21/02
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 stycznia 2013 r., sygn. akt P 35/02
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lutego 2012 r., sygn. akt P 17/10
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt S 2/10
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2015 r., sygn. akt K 25/12
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 11/08
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 20/05
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. akt Sk 9/10
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt K 50/13
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. akt SK 18/09
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2014 r., sygn. akt SK 53/12
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 1994 r., sygn. akt K 2/94
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 4/05
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2007 r., sygn. akt K 11/06
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02

WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 września 2007 r., sygn. akt SK 4/06
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2002 r., sygn. akt P 10/05
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2002 r., sygn. akt U 7/01
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 marca 2004 r., sygn. akt SK 53/03
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 października 2002 r., sygn. akt K 48/01
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 39/06
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 czerwca 2000 r., sygn. akt K 2/99
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 10/05
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 listopada 1994 r., sygn. akt K 6/94
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 5/12
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 listopada 2016 r., sygn. akt SK 2/16
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2014 r., sygn. akt U 10/13
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2013 r., sygn. akt SK 14/13
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2006 r., sygn. akt U 4/06
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt P 28/07
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 stycznia 2014 r., sygn. akt K 51/12
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 maja 1999 r., sygn. akt P 10/98
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 maja 2012 r., sygn. akt P 12/10
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 września 1996 r., sygn. akt K 13/95
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 września 2014 r., sygn. akt K 49/12
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/13
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 października 2004 r., sygn. akt SK 1/04
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 stycznia 1999 r., sygn. akt K 1/98
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 2012 r., sygn. akt SK 4/11
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 22/07
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2005 r., sygn. akt P 16/04
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2012 r., sygn. akt K 22/09
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015 r., sygn. akt K 39/13
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 2011 r., sygn. akt K 1/10
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 marca 2004 r., sygn. akt K 32/03
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 września 2008 r., sygn. akt K 44/07
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2007 r., sygn. akt K 26/05
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 11/00
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2014 r., sygn. akt SK 55/13
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2001 r., sygn. akt K. 18/00

WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. akt K 18/09
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. akt SK 29/11
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 maja 1997 r., sygn. akt U 2/96
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 maja 2008 r., sygn. akt K 18/05
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 53/08
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 7/08
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2014 r., sygn. akt K 43/12
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 37/06)
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r., sygn. akt SK 40/12
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lipca 2012 r., sygn. akt P 59/11
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 1993 r., sygn. akt K 11/93
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 stycznia 1996 r., sygn. akt K 18/95
WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 lipca 2015 r., sygn. akt K 41/12

5. Spis tabel i wykresów

TABELA 1. Kompetencje sygnalizacyjne Rady Państwa w uchwale z 1979 r.

TABELA 2. Akty prawne regulujące organizację i tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w latach 1985-2018.

TABELA 3. Kompetencje sygnalizacyjne w ustawie z 1985 r.

TABELA 4. Kompetencje sygnalizacyjne w regulaminie z 1985 r.

TABELA 5. Kompetencje sygnalizacyjne w uchwale z 1987 r.

TABELA 6. Kompetencje sygnalizacyjne w regulaminie z 1993 r.

TABELA 7. Kompetencje sygnalizacyjne w ustawie z 1997 r.

TABELA 8. Kompetencje sygnalizacyjne w regulaminie z 1997 r.

TABELA 9. Kompetencje sygnalizacyjne w regulaminie z 2006 r.

TABELA 10. Kompetencje sygnalizacyjne w ustawie z 2015 r.

TABELA 11. Kompetencje sygnalizacyjne w regulaminie z 2015 r.

TABELA 12. Kompetencje sygnalizacyjne w ustawie z 22 lipca 2016 r.

TABELA 13. Kompetencje sygnalizacyjne w ustawie z 30 listopada 2016 r.

TABELA 14. Kompetencje sygnalizacyjne w regulaminie z 2017 r.

TABELA 15. Ukształtowanie kompetencji sygnalizacyjnych Trybunału Konstytucyjnego w latach 1985-2018.

TABELA 16. Informacje o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przedkładane Sejmowi w latach 1997-2018.

TABELA 17. Postanowienia sygnalizacyjne zrealizowane z inicjatywy poselskiej.

TABELA 18. Realizacja postanowień sygnalizacyjnych skierowanych do Rady Ministrów.

TABELA 19. Postanowienia sygnalizacyjne zrealizowane z inicjatywy Rady Ministrów.

TABELA 20. Postanowienia sygnalizacyjne skierowane do ministra.

TABELA 21. Postanowienia sygnalizacyjne, których realizacja została uznana przez adresata za niecelową.

TABELA 22. Orzeczenia niekonstytucyjności w efekcie niezrealizowania postanowienia sygnalizacyjnego.

TABELA 23. Postanowienia sygnalizacyjne uznane przez Trybunał Konstytucyjny za zaległe.

TABELA 24. Postanowienia sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego w latach 1985-2018.

WYKRES 1. Przebieg procesu rozpatrywania przez Sejm Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 r.

WYKRES 2. Liczba postanowień sygnalizacyjnych wydanych w latach 1985-2018.

WYKRES 3. Materia sprawy głównej, na której tle wydano postanowienie sygnalizacyjne.

WYKRES 4. Moment wydania postanowień sygnalizacyjnych.

WYKRES 5. Materia postanowień sygnalizacyjnych.

WYKRES 6. Adresaci postanowień sygnalizacyjnych.

WYKRES 7. Stan realizacji postanowień sygnalizacyjnych.

WYKRES 8. Inicjator realizacji postanowień sygnalizacyjnych.

WYKRES 9. Inicjator realizacji postanowień sygnalizacyjnych skierowanych do Sejmu.

WYKRES 10. Inicjator realizacji postanowień sygnalizacyjnych skierowanych do Rady Ministrów.

6. Materiały dodatkowe

ZAŁĄCZNIK 1. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 1985 r. w sprawie regulaminu czynności oraz organizacji wewnętrznej Biura Trybunału Konstytucyjnego (niepublikowana).

ZAŁĄCZNIK 2. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 1987 r. w sprawie wykładni przepisów dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny, postępowania sygnalizacyjnego i zdania odrębnego oraz zmiany uchwały pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego w części dotyczącej regulaminu czynności (niepublikowana).

ZAŁĄCZNIK 3. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 1993 r. w sprawie regulaminu czynności Trybunału Konstytucyjnego (niepublikowana).